

Henrique da Costa Ferreira

**A participação dos  
professores na direcção  
da Escola Secundária  
entre 1926 e 1986**



51

Henrique da Costa Ferreira

# A participação dos professores na direcção da Escola Secundária entre 1926 e 1986

SÉRIE

*Estudos*

EDIÇÃO DO INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA

---

Título: A participação dos professores na direcção da escola secundária  
entre 1926 e 1986

Autor: Henrique da Costa Ferreira

Edição: Instituto Politécnico de Bragança · 2002

Apartado 1138 · 5301-854 Bragança · Portugal

Tel. 273 301 570 · 273 303 200 · Fax 273 325 405 · <http://www.ipb.pt>

Execução: Serviços de Imagem do Instituto Politécnico de Bragança

(grafismo, Atilano Suarez; paginação, Luís Ribeiro;

montagem, Maria de Jesus; impressão, António Cruz;

acabamento, Isaura Magalhães)

Tiragem: 500 exemplares

Depósito legal n° 62 725/93

ISBN 972-745-058-X

Aceite para publicação em 1996

---

# Índice

---

<b>1 · Introdução</b>	<b>7</b>
<b>2 · Formulação do problema</b>	<b>9</b>
<b>3 · Enquadramento Teórico</b>	<b>11</b>
<b>3.1. - Significado do conceito de comunidade educativa</b>	<b>11</b>
<b>3.2. - Princípios político-administrativos de Administração da Escola Comunidade Educativa</b>	<b>14</b>
<b>3.3. - Possíveis relações das pessoas intervenientes na Escola com a Direcção desta, na Escola Comunidade Educativa e na Escola Serviço Local do Estado.</b>	<b>20</b>
<b>3.4 - A participação – estratégia político-administrativa de administração da Escola Comunidade Educativa.</b>	<b>23</b>
<b>3.4.1. - A dimensão de pedagogia cívica da participação</b>	<b>24</b>
<b>3.4.2 - Fundamentos políticos da participação</b>	<b>25</b>
<b>3.4.3 - As formas da participação</b>	<b>28</b>
<b>4 - Análise do conceito organizacional-administrativo de Escola no período de 1926 a 1989</b>	<b>33</b>
<b>4.1 - Periodologia de análise</b>	<b>33</b>

<b>4.2 - Análise do conceito de Escola nos dois períodos considerados</b>	<b>35</b>
<b>4.2.1 - Período de 1926 a 1974</b> _____	<b>35</b>
<b>4.2.2 - O conceito sócio-organizacional de Escola         no período de 1974-1986</b> _____	<b>39</b>
<b>4.3 - Caracterização administrativa da Escola no período 1926-1974</b> _____	<b>39</b>
<b>4.3.1 - Caracterização política do Regime</b> _____	<b>39</b>
<b>4.3.2 - A administração e as formas da participação         na Direcção das Escolas         no período entre 1926 e 1974</b> _____	<b>40</b>
<b>4.4 - A administração e as formas da participação na Direcção das Escolas no período entre 1974 - 1989 – da participação divergente e inovadora (1974 - 76) ao desencanto da participação consultiva e cooptativa (1976-86) e à esperança (1987-89)</b> _____	<b>50</b>
<b>4.5 - O período de 1987 a 1990: O período da esperança e da mobilização em torno do debate da Reforma do sistema Educativo</b> _____	<b>54</b>
<b>5 - Conclusão</b> _____	<b>57</b>
<b>6 · Notas e fontes primárias</b> _____	<b>59</b>
<b>7 · Referências</b> _____	<b>61</b>

# 1 · Introdução

---

Este trabalho tem **dois objectivos**: o primeiro é o de constituir um quadro teórico da Escola Comunidade Educativa, no que respeita aos seus princípios político-administrativos, ao estatuto social das pessoas nela envolvidas e às formas da participação dos professores, dos alunos, dos funcionários e da comunidade cultural e profissional local na Direcção da Escola contrapondo-a a uma outra forma de organização administrativa da Escola - a Escola Serviço Local do Estado. O segundo objectivo é o de analisar qual dos dois modelos administrativos de Escola foi realizado pela Administração Escolar Portuguesa, entre 1926 e 1989.

A Constituição do quadro teórico é fundamentada na literatura educacional sobre a Escola Comunidade Educativa, nomeadamente nos estudos de Formosinho, 1989a; Dacal, 1986; Delgado, 1985; Garcia-Hoz, 1975, no que respeita aos princípios educacionais constitutivos da Escola Comunidade Educativa, donde ressaltam a igualdade, a cooperação, a reciprocidade e a participação. No que respeita aos princípios político-administrativos, a constituição do quadro teórico é fundamentada nos princípios constitucionais de organização administrativa, no Direito Administrativo e na Sociologia das Organizações.

Quanto ao estatuto das pessoas na Escola recorre-se essencialmente às tipologias de Blau e Scott (1970) e Formosinho (1989a). E finalmente quanto às formas de participação recorre-se a estudos sobre

participação nomeadamente os constitucionalistas Baptista Machado (1982) e J. Canotilho, (1981), o psicosociólogo das organizações Rensis Lickert, 1979, e ao estudioso da participação Licínio Lima (1988).

A análise ao modelo de Escola é feita por períodos com base na periodologia definida por dois autores: Formosinho, 1987 e Stoer, 1986 para o período entre 1926 e 1974 e com base nos nossos estudos para o período posterior a 1974.

A conclusão que se extrai ao longo do trabalho é a de que o modelo administrativo da Escola Comunidade Educativa não foi realizado, até ao momento presente, em nenhum período da história da administração escolar em consequência do elevado grau de centralização e burocratização desta e que a implementação do modelo exige a realização da lei de Bases do Sistema Educativo e da Constituição da República Portuguesa no que respeita aos princípios da distinção entre Direcção e Gestão, da descentralização e da participação dos interessados na Administração Pública.

## 2 · Formulação do problema

---

O problema em estudo foi formulado a partir de dois estudos: um Português, de Formosinho (1989a) em que o autor põe em confronto dois modelos administrativos da Escola — a Escola Serviço Local do Estado e a Escola Comunidade Educativa — e outro Espanhol, de Carrascosa Salas (1985) em que o autor focaliza o problema da participação na Comunidade Educativa. A partir destes dois estudos, formulámos o problema nestes termos:

Qual o modelo administrativo de Escola que é realizado pela administração da Escola Portuguesa entre 1926 e 1989?

A resolução deste problema, pensámos, deveria ser enquadrada, primeiro sociologicamente pela definição do conceito de Comunidade Educativa com base em Dacal (1978); Garcia-Hoz (1975) e Formosinho (1989a), para, de seguida se verificar se as características sociológicas da Escola Comunidade Educativa, a saber — comunhão de projectos educativos, prevalência do princípio da igualdade real de oportunidades educativas, participação dos membros nas decisões e na execução, comunicação multilateral contínua e estatuto de igualdade sócio-política real dos membros da Escola, se realizam no período considerado.

Em segundo lugar, deveria ser enquadrada constitucionalmente pela definição dos pressupostos político-administrativos de uma administração centralizada que suporta o modelo de Escola Serviço do Estado e pela definição dos pressupostos de uma administração descen-

tralizada, nos termos da Constituição de 1976, revista em 82 e 89 e da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 (Lei 46/86 e ainda pela construção do modelo administrativo de Escola Comunidade Educativa elaborado para a CRSE por Formosinho, Fernandes e Lima (1988b).

Em terceiro lugar, deveria ser enquadrada pelo estudo do Estatuto social dos membros da organização escolar com base nas tipologias de Blau e Scott e Formosinho para se saber qual o peso, pertença e influência das pessoas na organização escolar.

Em quarto lugar, deveria ser enquadrada pelo estudo das formas da participação nos processos de decisão o que fizemos com base nos autores já referidos em 1 mas também com base nas atitudes políticas definidas por Canotilho (1981), pelas quais os diferentes tipos de poder político negam, toleram ou reforçam o princípio da participação administrativa e ainda com base nos tipos de atitudes da administração face à participação, definidas por Lickert (1979).

Finalmente e em quinto lugar analisa-se o conteúdo da participação de cada um dos membros intervenientes na Comunidade Escolar, pela análise de conteúdo das fontes primárias do estudo da Educação no Estado Novo que considerámos serem os documentos legais.

Assim, o nosso trabalho estabelece nos pontos 3.1 a 3.4.3. o quadro teórico com o qual vai ser analisada a administração da Escola no período de 1926 a 1990 e nos pontos 4 a 4.5 descreve analiticamente e, em síntese, dadas as características da participação / não participação.

## 3 · Enquadramento Teórico

---

### 3.1. - Significado do conceito de comunidade educativa

**A** - «*A comunidade educativa é o conjunto do pessoal docente e não docente de uma Escola ou Centro Educativo e os seus alunos e encarregados de educação e respectivas associações.*

São ainda parte da comunidade educativa os representantes das organizações e associações que desenvolvam actividades sociais, económicas, culturais e científicas e estejam interessadas no processo educativo» (Formosinho, Fernandes e Lima, 1988a, p. 176 e 1988b, p. 558; Formosinho, 1989a, p. 14)

*A Escola Comunidade educativa é uma organização titular de direitos e deveres, integrada na comunidade local, dirigida por representantes da comunidade educativa e gerida, sobretudo, por professores» (ibidem, p. 1).*

**B** - «*A ideia mais viva sobre a escola é a de a considerar como uma comunidade, isto é, um conjunto organizado de pessoas» que «têm possibilidade de receber estímulos e realizar iniciativas» com base em poderes de decisão autodeterminada (Dacal, 1986, p. 217).*

*«Falar de comunidade educativa é conceber a Escola como lugar de encontro de Professores, Pais e Alunos com vista a realizar um processo educativo que se caracterize pela comunicação, pela participação e pelo respeito para com a singularidade de cada pessoa e de*

*cada grupo*» (Lorenzo Delgado, 1985, p. 171) o que exige considerar a Escola como:

- instituição que favorece a igualdade real de oportunidades de sucesso escolar e educativo;
- lugar de trabalho cooperativo
- comunhão de projectos educativos
- comunicação contínua entre professores, famílias, alunos e associações
- abertura ao meio social.

Fazemos estas transcrições porque elas nos permitirão reflectir sobre o conceito de comunidade educativa, o que pressupõe analisar, primeiro, o conceito de comunidade.

Duas definições de comunidade nos são dadas pela literatura sociológica com incidência na organização administrativa. Uma delas enfatiza a ideia de comunidade como ligação natural, emocional e orgânica entre as pessoas, sentido em que o conceito é representado pela família. A outra enfatiza a ideia de contrato e de solidariedade, substituindo o termo comunidade por associação como «*grupo organizado para a execução de fins e interesses específicos*» (Najera, 1974, p. 112). Podemos encontrar estas definições em autores consagrados: Max Weber, 1979, p. 214; Gazenneuve e Victoroff (1985, p. 241) e Gínér (1976, p. 104-105).

Para Weber, «*a acção comunitária refere-se à acção que é orientada pelo sentimento dos agentes de pertencerem a um todo. A acção societária, por sua vez, é orientada no sentido de um ajustamento de interesses racionalmente motivados*».

Gazenneuve e Victoroff fundamentam-se em F. Tonnies e afirmam que o critério de distinção entre comunidade e sociedade é o tipo de vontade que fundamenta cada uma delas. Na base da comunidade está «a vontade orgânica» e na base da sociedade está a «vontade reflectida»: «à vontade orgânica correspondem as relações comunitárias, fundadas em sentimentos naturais (...). Pelo contrário, à vontade reflectida correspondem as relações societárias, fundadas no cálculo e que gera um direito fundamentado no contrato».

Igual ideia nos transmite Salvador Gínér: «comunidades são formações sociais de cariz emocional, baseadas no sentimento» mas acrescenta: «no meio das quais cada indivíduo considera o outro indivíduo como um fim em si mesmo».

À luz destas interpretações, a aplicação do conceito de comunidade à Escola, carece de explicação na medida em que tal conceito assume um carácter ideológico-normativo de ideal a perseguir. Como tal, considerar a Escola como comunidade é uma asserção de carácter político-pedagógico no sentido de prescrever a construção social e administrativa da Escola em parâmetros de igualdade social, respeito pelas diferenças sociais e possibilitação do desenvolvimento pessoal de todos os cidadãos de uma determinada comunidade.

Além disso, a ideia de comunidade veicula o que é essencial na organização da Escola Comunidade Educativa:

- a consideração de outro como fim em si mesmo, isto é, como autorealização pessoal
- a solidariedade entre os membros da organização-escola
- a identificação do espaço geográfico de inserção da Escola com o espaço territorial administrado pela Autarquia
- a relação famílias-escola, como instrumento do exercício do direito natural dos pais de educarem os filhos
- a relação ampla sociedade civil-escola.

Assim, o uso, no contexto da organização escolar, do termo comunidade, justifica-se pelo seu carácter antropológico de ideossincrasia geográfica e cultural próprias da população de um determinado território e pelo carácter político-administrativo que o termo adquiriu em diversos diplomas legais fundamentais: A Constituição da República Portuguesa (Título «Poder local» e Capítulo III - Direitos e deveres culturais); o Decreto-Lei 100/84 de 29/Março (lei das Autarquias Locais) e a Lei 46/86 de 14/10 (Lei de Bases do Sistema Educativo).

Em ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, a ideia de comunidade educativa justifica-se ainda pela representação que nela se sintetiza dos valores do Estado de Direito Democrático, onde prevalecem:

- a liberdade de aprender e ensinar
- a igualdade real de oportunidade educativas
- a inserção do processo educativo nos valores do território educativo delimitado pela Autarquia (Escolas Preparatórias e Secundárias) ou da Freguesia (Escolas de 1º Ciclo);
- o dever de cooperação do Estado com as famílias no processo da educação dos filhos destas
- o direito de participação dos cidadãos na educação, sobretudo, tratando-se de um direito natural dos pais de educar os filhos
- a educação para o desempenho de papéis sociais relevantes e úteis à comunidade.

Destes valores derivam **princípios organizacionais da Escola que, uma vez aplicados, a transformam numa comunidade educativa. Tais princípios são os seguintes:**

- respeito pelas diferentes culturas dos alunos, pela assumpção de estratégias de diversificação de oportunidades de aprendizagem e de provisão curricular diferenciada no sentido de favorecer o sucesso educativo de todos eles;
- consideração dos alunos, dos professores, dos pais, dos funcionários e dos representantes das Associações da Comunidade como titulares de direitos e deveres e, como tal,
- organização do processo educativo tendo em conta as regras

do contrato pedagógico, isto é, após decisões participadas por todos os intervenientes na Escola.

- valorização do património económico, social e cultural do **território educativo**
- valorização da acção dos pais como primeiros responsáveis pela educação dos filhos
- intercâmbio económico, social e cultural com os parceiros do território educativo para valorizar o processo educativo e para promover o progresso da comunidade.
- Escola agente de educação comunitária e educação permanente.

Concluimos assim que a comunidade educativa é constituída por todos os interessados no processo educativo. O interesse imediato ou mediato no processo educativo é o factor determinante para a distinção entre **dois níveis de consideração da Escola Comunidade Educativa**. O primeiro nível é constituído pela comunidade educativa nuclear composta pelos membros da organização escolar, a saber: os professores, os alunos os pais e os funcionários, com interesse directo e imediato no processo educativo (Formosinho, 1989; Formosinho, Fernandes e Lima, 1988b; Dacal, 1986; Delgado, 1985; Garcia-Hoz, 1970 e 1975).

O segundo nível constitui a comunidade educativa ampla, nele sendo englobados todos os intervenientes na comunidade educativa nuclear mais a Autarquia e as Associações culturais e profissionais locais (comunidade cultural e Profissional servida pela Escola).

A estratégia organizacional possibilitadora da realização da Escola Comunidade Educativa é a possibilidade de participação de todos os intervenientes da comunidade educativa ampla na elaboração e decisão do Projecto Educativo da Escola e no controle e avaliação da sua execução.

Veremos, de seguida, na ponto 3.1, em que condições político-administrativas tal participação pode realizar-se.

### **3.2. - Princípios político-administrativos de Administração da Escola Comunidade Educativa**

A Escola Comunidade Educativa define-se por oposição à Escola serviço local do Estado (Formosinho 1989a, p. 5). Podemos enunciar essa oposição nos oito pontos seguintes:

**3.2.1. - Na Escola Serviço Local do Estado o modelo de Administração Escolar e Pública** que prevalece é o modelo centralizado. Neste modelo de Administração, os administrados não participam nas decisões e são meros executores locais delas. A Escola Serviço

Local do Estado integra-se assim na Administração Periférica do Estado que Freitas do Amaral, (1986, p. 389) define nestes termos: «é o conjunto de órgãos e serviços do Estado, de Institutos Públicos ou de Associações Públicas, que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, e funcionam sob a direcção dos correspondentes órgãos centrais». A Escola Serviço Local do Estado «é um serviço chefiado por órgãos locais (Conselhos Directivo, Pedagógico e Administrativo) que funciona na dependência hierárquica dos Serviços Centrais do Ministério da Educação. A Direcção da Escola Básica e Secundária encontra-se fora dela - nos serviços centrais ou nos serviços regionais ou, no caso das escolas do 1º ciclo, nos Directores Escolares Distritais e nos delegados Escolares Concelhios» (Formosinho, 1989a, p. 5). E porque a Direcção é a faculdade de definir políticas e de emitir normas e regulamentos, e porque a Direcção está a cargo dos serviços centrais, a Escola Serviço Local do Estado é mera executora das determinações do Ministério da Educação.

Ao contrário, a Escola Comunidade Educativa pressupõe que o modelo de Administração Pública e Escolar seja o modelo descentralizado, previsto nas Constituições de 1976 (art. 268; n.ºs 1 e 2), de 1982 (art. 267, n.ºs 1 e 2) e de 1989 (art.º 267, n.º 1 e 2) que «dá um papel de relevo à sociedade civil, dentro dos princípios de participação dos interessados na Direcção da Administração Pública, de aproximação dos serviços às populações e de desburocratização» (Formosinho, 1989a, p. 6; Freitas do Amaral, 1986, p. 716-721; art.º 267º da Constituição de 1982 e 1989).

A direcção da Escola Comunidade Educativa já não se encontra fora da Escola mas dentro dela graças ao Conselho de Direcção que tem capacidades para formular Projectos Educativos autónomos, dentro do princípio do respeito pelas Políticas Educativas gerais do Estado e do poder de orientação deste. “E que se o Estado já não tem total poder de Direcção sobre a Escola Comunidade Educativa, tem e deve ter «um poder de orientação, que compete ao Ministro da Tutela e que se deve traduzir na emissão de Directivas ou instruções genéricas..., em vez de possibilidade de dar ordens concretas» (Preâmbulo do D.L. 260/76 de 8/4, in Baptista Machado, 1982, p. 13). A Escola Comunidade Educativa é dirigida portanto pela Comunidade Educativa, dentro do Princípio da descentralização Administrativa e da autonomia administrativa, pedagógica e financeira, subordinando-se ao princípio da orientação e superintendência do Estado que define princípios Gerais para todos (Bem público) deixando às comunidades locais a possibilidade de adaptarem esses princípios aos seus cidadãos de acordo com as necessidades destes (Bem privado).

**3.2.2. - Em segundo lugar,** a Escola Comunidade Educativa opõe-se à Escola actual, Serviço Local do Estado quanto aos **elementos que nela participam**. Na Escola Serviço Local do Estado «a comunidade escolar é restrita aos membros da Organização-Escola e exclui os clientes, porque é restrita aos elementos que possam ser sujeitos ao poder disciplinar do Estado. Isto é, a comunidade escolar é restrita aos

*professores, aos funcionários e aos alunos»* (Formosinho, 1989a, p.5). Ao contrário, a Escola Comunidade Educativa impõe uma concepção alargada da Escola, sem «fronteiras físicas e legais bem delimitada, mas com fronteiras sociais fluídas» (Formosinho, 1989, p. 9); Alves-Pinto, 1988) abrindo-se a toda a comunidade e, sobretudo, aos clientes imediatos (pais e alunos) e mediatos (entidades empregadoras e forças sociais e culturais).

A responsabilização dos membros da organização não é feita apenas perante o Estado como na Escola Serviço Local, mas também perante a comunidade local através da avaliação e controle da execução do Projecto Educativo.

**3.2.3. - Em terceiro lugar**, a Escola Comunidade Educativa opõe-se à Escola Serviço Local do Estado, pelo **tipo de participação dos actores sociais da Escola e pelo tipo de prestação de contas**. Enquanto que na Escola Serviço Local do Estado, a participação é apenas uma participação consultiva, não havendo a noção de concertação nem de contrato para a tomada de decisões, sendo também, ao mesmo tempo, uma participação obrigatória na execução das decisões, **na Escola Comunidade Educativa a participação dá-se a todos os níveis: primeiro como consulta, depois como negociação, concertação e contrato (participação vinculante) e depois ainda como participação motivante na execução das decisões democraticamente tomadas pela Direcção da Escola** (B. Machado, 1982, pp. 37-43; Lima, 1989, p. 25).

Por outro lado, a prestação de contas *«na comunidade educativa é ela própria uma prestação de contas profissional porque é, sobretudo, do tipo democrático, no sentido de que procurará justificar os meios usados em função dos resultados atingidos e não se satisfará com a mera verificação da legalidade desses meios, independentemente dos fins prosseguidos»* (Formosinho, 1989a, p. 7). Ao contrário, na Escola Serviço Local do Estado e organização burocrática, a prestação de contas é feita pelo cumprimento ou não dos regulamentos, negligenciando, muitas vezes, as finalidades prosseguidas.

**3.2.4. - Em quarto lugar** e como consequência do que acabámos de dizer, a Escola Comunidade Educativa opõe-se à Escola Serviço Local do Estado pela adopção do princípio da teoria organizacional distintivo de **dois níveis da administração: a Direcção e a Gestão** (Formosinho, 1988a, p. 82); Lima, 1988, p. 160). *«A Direcção refere-se predominantemente à formulação de políticas e estratégias ou à sua adopção. A gestão refere-se sobretudo à implementação dessas políticas e estratégias. Quer dizer, a concepção (ou, pelo menos, a decisão sobre a concepção) cabe à Direcção e a execução à gestão, as decisões políticas à Direcção e as decisões técnicas à gestão»* (Formosinho, 1988 a, p. 82). Tal distinção encontra-se igualmente consagrada na LBSE (artº 45º 2): *«em cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos de educação e ensino a adminis-*

*tração e a gestão orientam-se por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo» (...)*

Ao contrário, a Escola Serviço Local do Estado não só não distingue entre dois níveis organizativos como não concebe o primeiro, pois que, como já vimos, a Direcção se situa fora da Escola, nos Serviços Centrais do Ministério da Educação ou, eventualmente nas suas Direcções Regionais, se, entretanto, o processo de descentralização administrativa não for levado a efeito através da criação dos órgãos Distritais e Municipais previstos no Decreto-Lei nº 361/89 de 18/10, e através da concessão de maior autonomia pedagógica e administrativa às Escolas.

**3.2.5. - Em quinto lugar**, a Escola Comunidade Educativa opõe-se à Escola Serviço Local do Estado quanto à **concepção de democracia** posta em execução na Escola. Enquanto que na Comunidade Educativa o estilo de democracia que prevalece é o de **democracia participativa**, na Escola Serviço Local do Estado o estilo de democracia que prevalece é o de democracia representativa (Formosinho, 1989 a, p. 8). O que distingue ambos os estilos de democracia é que, conforme pode ver-se no **Quadro I**, extraído de Formosinho (1989b, p. 4), a democracia participativa concilia «*o poder do povo, isto é, da maioria nacional com o princípio da autodeterminação (liberdade, independência)*» (Baptista Machado, 1982, p. 67), **em que Estado e sociedade civil negociam o controle do poder e os tipos de administração, tendo sempre presentes os princípios da administração descentralizada.**

## QUADRO Nº 1: Possíveis concepções de democracia na organização da escola

	Concepções Pressupostos	Democracia representativa centralizada	Democracia participativa descentralizada
	Fundamento sócio-jurídico	Estado	Estado e Sociedade Civil
Concepção Política	Fundamento Democrático	Escolha de uma maioria. Domínio da maioria	Controlo do exercício do poder. Respeito pelas minorias.
	Modelo de controle	Controlo pelo parlamento	Controlo pelo Parlamento e pelas autonomias territoriais e Institucionais e locais
Prática Política	Modelo de decisão política	O Governo decide com ou sem consulta	Concertação social
	Modelo de escolha de dirigentes públicos	Legitimidade para todos os dirigentes públicos	As organizações sociais têm certo grau de escolha dos seus dirigentes
Modelo de Administração Pública	Modelo geral	Administração Pública Centralizada	Administração Pública Descentralizada
	Tipo de Administração Fundamental	Administração Estatal como Administração Pública Fundamental	Administração Estatal e não Estatal (Autónoma)

*Extraído de FORMOSINHO, João (1989): De Serviço de Estado a Comunidade Educativa: uma nova Concepção Organizacional para a Escola Portuguesa, p.58, in REVISTA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO, nº 1 (1989), pp.53-86, Braga, Centro de Estudos Educacionais e Desenvolvimento Comunitário da Universidade do Minho*

Na democracia representativa o que prevalece é apenas o «conceito Rousseauniano de democracia, como imposição da maioria ou poder do povo» (B. Machado, 1982, p. 67) em que só o Estado legitimado pelo voto toma decisões, unilateralmente, ou, quando muito, após consulta, mas raramente vinculado às negociações com os parceiros sociais.

Ora, parceiros sociais do Estado, na Escola, são os professores, os alunos, as famílias, as associações de pais e de alunos (estes só no Ensino Secundário) e os representantes das forças sociais.

**3.2.6. - Em sexto lugar**, a Escola Comunidade Educativa opõe-se à Escola Serviço Local do Estado quanto à **concepção profissional do professor**. Com efeito, a Escola Serviço Local do Estado concebe o «*Professor como funcionário público*» (Formosinho, 1989c) em que os «*primeiros deveres do professor são para com o Estado, não para com os alunos, o primeiro dever do professor é o de obediência ao Estado*» (Formosinho, 1989a, p. 6). Em contrapartida, a Escola Comunidade Educativa «*presupõe um professor profissional ou semi-profissional* (no sentido sociológico do termo (Nóvoa, 1987), orientado para o cliente-aluno e para o cliente-família ; «*Assim, o primeiro dever do professor é para com os alunos e não para com o Estado e a orientação para o cliente sobrepõe-se ao dever de obediência como princípio deontológico genérico*». (Formosinho, 1989a, p. 7).

Assim, as funções do professor não podem estruturar-se num quadro legal pré-determinado ou burocrático mas enquadrar-se em contextos de incerteza da relação educativa determinadores de actuações específicas em função das solicitações de cada cliente. A ética e o profissionalismo substituem as normas e os regulamentos burocráticos da Escola Serviço Local do Estado.

**3.2.7. - Em sétimo lugar**, a Escola Comunidade Educativa opõe-se à Escola Serviço Local do Estado pelo **Estilo Administrativo implementado na Direcção, supervisão e liderança das práticas administrativas e pedagógicas**. Assim, ao estilo burocrático e autoritário próprio da Escola Serviço Local do Estado, enfatizando a desconfiança nos actores sociais da Escola e, por isso, impondo-lhes deveres rígidos, normas impessoais e universais (procedimento característico da teoria X (Douglas MacGregor, 1967), contrapõe a Escola Comunidade Educativa um estilo burocrático-profissional e participativo capaz de corresponsabilizar os professores, os pais e os alunos na Direcção da Escola, confiando-lhes a possibilidade de produzirem normas e regulamentos específicos próprios da Escola bem como a componente regional e local do currículo. (Fernandes, 1988, p. 142)

**3.2.8. - Em oitavo lugar**, e finalmente, a Escola Comunidade Educativa opõe-se à Escola Serviço Local do Estado pela **possibilidade de elaborar um Projecto Educativo próprio**. Numa administração centralizada em que a Escola faz parte da Administração Directa Periférica do Estado, tudo o que nela pode acontecer foi regulamentado pela Administração Central: pela Direcção Geral de Pessoal, pela Direcção Geral dos Equipamentos Educativos, pela Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário, pelo Instituto de Acção Social Escolar, etc..

Tudo foi previsto: desde como preencher um contrato de prestação de trabalho, até ao nº de horas semanais de cada disciplina do currículo, aos espaços em que ela deve ser leccionada, ao nº de horas a gastar para cada secção do programa. A contrapartida da Escola, neste contexto, limita-se ao uso dos «**corredores de liberdade**» (Climaco,

1988) não legislados ainda e que possam permitir alguma criatividade educativa e organizativa. Esta Escola não tem pois nem a atribuição nem a possibilidade de elaborar um Projecto Educativo próprio.

Ao contrário, a Escola Comunidade Educativa tem suficiente autonomia pedagógica e administrativa para elaborar um Projecto Educativo porque é ela através da sua Direcção que escolhe componentes locais do currículo, tempos escolares, espaços escolares, modelos de organização de temas, actividades de complemento curricular, etc., preconizando ao mesmo tempo os meios para atingir os fins educativos. Nesta Escola cumprir-se-á efectivamente o princípio enunciado no nº 3 do artº 45º da LBSE: «*na administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação e Ensino devem prevalecer critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa*». *Cumprir-se-á igualmente a concepção instrumental da Administração como processo de atingir finalidades educativas e não como fim legal de eficiência burocrática: «a organização e administração do sistema Educativo são a sua dimensão instrumental que, em princípio, está ao serviço dos grandes fins educativos propostos (dimensão expressiva)»* (Formosinho, 1988a, p. 55 e 1989a, p. 2).

Analisaremos no ponto seguinte (ponto 3.3) que estatuto devem assumir as pessoas intervenientes na organização escolar para que possam influenciar as decisões da Escola.

### **3.3. - Possíveis relações das pessoas intervenientes na Escola com a Direcção desta, na Escola Comunidade Educativa e na Escola Serviço Local do Estado.**

João Formosinho (1989b, p. 14) e Peter Blau e Richard Scott, 1970, p. 54 a 74) estabelecem uma **tipologia dos participantes na organização** em função de cinco categorias de participação: a) como membros; b) como utilizadores; c) como público; d) como beneficiários; e) como clientes. Mas enquanto a tipologia de Formosinho analisa a relação das pessoas com a organização na perspectiva de intervenção daquelas no quotidiano desta, Blau e Scott analisam-na na perspectiva do benefício que as pessoas podem tirar da organização. Por isso, interessa-nos mais, para a nossa análise, o estudo de Formosinho. Segundo este autor, a relação entre os membros da Comunidade Educativa com a Escola, pode analisar-se em função de **duas variáveis independentes**:

Vi1 - pertença e distância à organização escolar

Vi2 - influência na organização escolar

Quanto à variável independente vi1 pertença e distância à organização teríamos como variáveis dependentes as seguintes:

vd1 - participação como membro da Escola

vd2 - utilização dos serviços da Escola

vd3 - participação como público externo à Escola

Segundo Formosinho e Scott, participam como membros todos aqueles que fazem parte da organização e que produzem permanentemente os serviços desta. “E o caso dos professores e dos funcionários, que influenciam e são influenciados directamente pela cultura escolar, caso em que também os alunos são membros.

Participam como utilizadores aqueles que embora actuando no interior da organização não são condição de sobrevivência dela, mas antes se utilizam dela directamente. “E o caso dos alunos, das famílias dos alunos e das organizações económicas que vão empregar os alunos dos cursos técnico-profissionais.

Participam como público aqueles que são servidos e influenciam apenas indirectamente a Escola (caso da comunidade em que a Escola está inserida) e que a médio ou longo prazo vão utilizar ou empregar os alunos ou eventualmente, servir-se deles para o melhoramento das suas condições de existência económica, social e cultural.

No que respeita à variável influência na organização, Formosinho estabelece duas variáveis dependentes:

vd1 - participação como beneficiário

vd2 - participação como cliente

Participam na organização como beneficiários os que só são servidos directa ou indirectamente por ela sem poderem intervir no tipo de serviços oferecidos pela Escola (escolha do currículo, mudança do currículo, mudança da carga horária, etc.).

Participam na organização como clientes aqueles que, sendo beneficiários, podem influenciar o tipo de serviços oferecidos pela Escola, impondo a esta a sua alteração (por ex., criação de serviços, de disciplinas, etc.).

Formosinho avisa que estes tipos de participação são tipos puros, «tipos ideais» e que é vulgar que haja combinações entre alguns deles e até pessoas que, em relação a cada categoria de variáveis independentes possam desempenhar dois papéis (variáveis dependentes). Assim, um professor pode ser membro mas também pode ser utilizador (em acções de formação contínua), podendo ainda ser público se membro de um sindicato. Por outro lado, sendo utilizador, pode ser utilizador beneficiário e/ou utilizador cliente.

Com os alunos acontece algo de semelhante. Por um lado, porque condição de sobrevivência da Escola, são membros; mas servem-se dela e, como tal, são utilizadores e, nesta qualidade, podem ser simples beneficiários (se não puderem decidir sobre o currículo e sobre outras actividades) ou clientes se o puderem fazer. Mas também podem ser público, integrados na comunidade local ou em confederações de Associações de Estudantes. No ensino básico, os alunos são apenas membros e utilizadores beneficiários. O eventual estatuto de cliente e de público é desempenhado pelos pais e encarregados de educação, dada a menoridade dos alunos (ponto 5 do Artº 45º da LBSE).

Os pais e encarregados de educação podem ser membros no que diz respeito à participação no Conselho de Direcção e à participação

educativa, caso em que ainda podem ser produtores dos serviços de educação. Podem igualmente, ser membros na sua relação de colaboração com os professores no processo educativo dos filhos e podem ainda ser utilizadores e beneficiários na medida em que da sua participação educativa resulta uma melhor preparação para eles e para colaborarem com os filhos. Mas, de um modo geral têm sido utilizadores através dos filhos.

Esta lógica de análise pode aplicar-se em relação aos outros elementos da comunidade educativa ampla.

Depois de traçarmos este quadro resta-nos, de acordo com o autor, analisar o estatuto das pessoas membros da comunidade educativa na Escola Serviço Local do Estado e na Escola Comunidade Educativa.

Assim, na Escola Serviço Local do Estado, o Estatuto das pessoas da Comunidade Educativa Nuclear é o de membros, sendo os pais e a comunidade utilizadores beneficiários.

Na Escola Comunidade Educativa todos os membros da Comunidade Educativa Nuclear, que engloba os pais, são beneficiários e clientes, sendo a comunidade profissional servida e a comunidade em geral público cliente e público beneficiário.

Todas estas relações se podem ver no **Quadro II**, tomado de Formosinho (1989a, p. 16).

QUADRO II: Comparação da relação dos diversos elementos humanos com a escola nas duas concepções analisadas

Concepções Elementos	Escola como Serviço do Estado	Escola como Comunidade Educativa
Professor	Membro	Membro produtor dos serviços essenciais da escola e público cliente
Funcionário	Membro	Membro e Público cliente
Aluno	Membro e utilizador beneficiário	Membro Utilizador beneficiário Utilizador cliente Público Cliente
Pais e Encarregados Educação	Utilizadores beneficiários	Utilizador cliente Público cliente
Comunidade profissional servida	Utilizador beneficiário	Utilizador cliente Público cliente
Comunidade servida	A Comunidade Nacional é Público beneficiário	A comunidade local é público cliente

*Extraído de FORMOSINHO, João (1989): A Direcção das Escolas Portuguesas - Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada, p. 16. - Comunicação apresentada ao Congresso «A Educação, o Socialismo Democrático e a Europa», organizado pelo Departamento de Educação e Formação do Partido Socialista, Lisboa, 5 a 7 de Maio de 1989*

### 3.4 - A participação – estratégia político-administrativa de administração da Escola Comunidade Educativa.

«Ninguém liberta ninguém; ninguém se liberta sozinho; os homens libertam-se em comunhão»

Paulo Freire - Pedagogia do Oprimido

«Para participar há que abrir o próprio caminho, aprendendo, sentindo, experimentando consigo mesmo, observando os outros e chegando a uma convicção» (Erich Fromm)

A importância da participação de todos os actores sociais escolares nas decisões educativas é de tal ordem que alguns autores (Baptista Machado, 1982, p. 37; Carrascosa Salas, 1985, p. 450; Lima, 1988, p. 25; Formosinho, 1989a, p. 10 a 16 e 1985b, p. 6) lhe conferem a dimensão de pedagogia cívica e de preparação para o exercício da cidadania. Esta dimensão de pedagogia cívica da participação analisada

la-emos já de seguida (ponto 3.4.1), para analisarmos em 3.4.2 os fundamentos políticos da participação; e em 3.4.3 as formas da participação.

### 3.4.1. - A dimensão de pedagogia cívica da participação

*«Sendo verdade que a acção e o empenhamento na acção aprofundam a consciência dos problemas e dos objectivos, a participação seria indispensável como elemento do processo pelo qual as pessoas se consciencializam dos seus próprios interesses e ficam, em consequência, habilitadas a fornecê-las. Ao mesmo tempo que seria uma (...) escola de formação cívica, preparando para o exercício da democracia à escala nacional»* (Baptista Machado, 1982, p. 37).

O principal contributo da participação dos agentes escolares seria o de, por um processo de consciencialização, transformar as pessoas e dotá-las de autonomia para a resolução dos problemas da educação, ao mesmo tempo que reforçaria o sentimento de unidade dos actores sociais da Escola. Estas ideias que transparecem do texto de Baptista Machado, são reforçadas por Carracosa Salas, (1985, p. 451) ao afirmar: *«a participação pressupõe o carácter de verdadeiro princípio de organização interhumana. A sua aplicação, com efeito conseguirá:*

- a) Assegurar a independência e autonomia dos indivíduos, grupos e instituições frente a qualquer forma de colectivismo ou monopólio;
- b) assumir as condições reais da sociedade pluralista;
- c) proporcionar as vias para integrar estas condições em contextos humanos moralmente equitativos e psicologicamente satisfatórios;
- d) coordenar esforços para conseguir o êxito do Projecto Educativo abarcando o maior número possível de interesses;
- e) estabelecer um critério universal para alcançar o bem comum»

Além disso, a participação proporcionaria uma valorização do auto-conceito de cidadania ao mesmo tempo que promoveria uma psicoterapia social. Segundo Baptista Machado, (1982, p. 37), a participação *«daria aos cidadãos o sentimento bemfazejo de auto-realização, funcionando ainda como processo terapêutico no tratamento da apatia e da desintegração social»*. A participação é assim, no contexto da organização escolar, uma estratégia para o sucesso da educação, da realização pessoal e da realização social. Daí a importância que a própria participação poderia ter na educação moral e cívica e na aprendizagem da democracia. A este respeito diz Moreno Garcia, 1978, p. 236-37): *«a educação parece transformar-se cada vez mais em capacitação para a colaboração. Colaborar é participar num trabalho comum e educar não pode ser outra coisa senão ensinar e aprender a colaborar e participar. Os antigos objectivos da Escola que perseguiram*

*prioritariamente a aquisição de conhecimentos, habilidades e normas de conduta, passaram a ser o que actualmente se chama o campo pretextual, isto é, os pretextos para que mediante a participação, se gere nos educandos a colaboração». Por outro lado, a participação implica compromissos que implicam, por sua vez, superações contantes da própria situação numa estratégia de conquista pessoal e colectiva: «as relações humanas tornam-se mais dialogantes; expressam melhor a solidariedade e a superação comum (...) é mais fácil dar-se conta de que um processo educativo não pode ser libertador e agir com maior acerto humano se se integram a acção e o compromisso como elemento essencial do próprio processo. “É indispensável, portanto, optar por um tipo de acção que seja transformador e que signifique um compromisso irrenunciável»*

### 3.4.2 - Fundamentos políticos da participação

*«Um indivíduo que não pode tomar por si mesmo qualquer decisão e que tem de obter para o menor dos seus actos (assinar uma carta, deliberar uma despesa miúda), o acordo dos escalões superiores, perde progressivamente, toda a capacidade de iniciativa. Se ele tem a impressão de que ao mais ínfimo dos seus projectos se arrisca a deparar-se-lhe a indeferença, a oposição ou a lentidão dos escalões superiores, deixará, com o tempo, de se interessar pelo seu trabalho e limitar-se-á a fazer o mínimo. Os seus superiores extrairão a conclusão de que é impossível confiar-lhe responsabilidades e o processo consolidar-se-á por si mesmo» (Gournay, s.d., p. 149)*

*«Deste modo, dir-se-á que a participação nos surge como forma de assegurar a decisão democrática e a garantia dos administrados em domínios da acção administrativa» (B. Machado, 1982, p. 39).*

A problemática central da participação situa-se ao nível da discussão sobre a necessidade da partilha do poder. Sabido que **a «democracia é a possibilidade de partilhar o poder»**, equaciona-se o problema da participação dos cidadãos em torno das formas de organização política do Estado. A questão central, candente em todos os projectos de Reforma Administrativa e sectorial (educação, por exemplo) é a da afirmação dos princípios da descentralização, regionalização e desburocratização, consagrados na Constituição da República Portuguesa (Títulos VIII da Constituição de 1976, e 89 e VII de 1982 (Poder Local) e título VIII da Constituição de 1982 e IX das de 1976 e 1989 (Administração Pública). Assim, o princípio da descentralização consagra a forma jurídica da **«devolução de poderes»** que consiste na entrega da faculdade de decidir aos seus possuidores originários - os membros das comunidades territoriais administrativas enquanto que o princípio da regionalização consagra o espaço onde essa faculdade vai ser executada e o modo como vai sê-lo.

Quanto mais centralizadas forem as formas de Administração e Direcção, mais afastadas estão as decisões administrativas dos problemas concretos das populações, mais canais de comunicação há entre os diversos intervenientes e níveis de administração (maior burocratização

das decisões), menos empenhadas se sentem as populações nas tarefas da administração - logo há menos participação e menos pessoais e adaptadas às circunstâncias e problemas concretos se tornam as decisões.

Uma administração que queira resolver os problemas das populações implementa estratégias de aproximação dos serviços a essas populações e de empenhamento delas nas decisões sobre os problemas e na sua solução. Dá-se assim a oportunidade de participação de todos os interessados na resolução dos seus problemas. “E o caso concreto das autarquias, em Portugal, descentralizadas territorialmente graças às implementações do princípio de «d evolução de poderes», que, devido à sua proximidade às populações locais, permitem a participação destas na transformação das políticas globais do Estado (Bem Público) em estratégia de consecução do bem privado público (da Autarquia Local). **A participação das populações na adaptação da política nacional às realidades locais faz-se pelo «poder do povo» expresso nas eleições. Mas, diferentemente de umas eleições nacionais em que os representantes do povo estão longe e é só um para milhões de habitantes, a realidade local revela-nos uma pluralidade de representantes para uma pequena parcela de habitantes. A proximidade, a particularidade e a pessoalidade permitirão uma solução participada das decisões e uma avaliação e um controle mais adequado das mesmas.**

Assim e como diz Baptista Machado, (1982, p. 37), «*a participação facilitaria a boa execução das decisões e programas. Uma vez associadas as populações à elaboração desses programas e à tomada de determinadas providências, estaria mais assegurada a cooperação das ditas populações na implementação e execução desses programas (...)* A tudo isto acresceria que a participação tem uma função prestimosa no domínio do controle dos abusos do poder (da Administração), ao mesmo tempo que também se presta para abalar a insensibilidade e soffrear a agressividade da máquina burocrática, bem como para tornar a Administração mais sensível às necessidades e aspirações concretas dos administrados. Contribuiria assim para o aperfeiçoamento da democracia. Além de que seria um meio de recuperar o «sentimento comunitário» que a revolução técnico-industrial fez desaparecer».

A participação anda pois associada à «*devolução de poderes*», como vimos pelo texto de Gournay ao introduzirmos este ponto, mas também ao **poder de orientação e de tutela** por parte do Estado. Através destes dois poderes, o estado garante «*unidade de acção e eficácia*» sem interferir na especificidade das formas de resolução dos problemas comunitários, a menos que as estratégias adoptadas firam os princípios organizacionais do Estado.

A participação anda igualmente associada à concertação. A radical diversidade da pessoa humana e dos diferentes interesses grupais só podem ser superados pela negociação e concertação. Estas dão origem ao contrato e este ao compromisso e este, por sua vez, ao

empenhamento na acção. A responsabilização parece assim ser a melhor forma para a execução da Administração (B. Machado, 1982, p. 37).

No caso da Escola, **o contrato e o compromisso parecem ser a melhor forma de implementar o Projecto Educativo já que a radical ideossincrasia de cada aluno o transformam em titular de direitos (também de deveres) para a sua auto-realização.** O aluno, os professores e os pais são então partes da Escola e não apenas simples participantes. São **partes** porque sendo a educação um processo pessoal, o cidadão que nela intervém *«tem um direito a defender, um interesse seu que está ou pode estar em conflito com o interesse de outra ou outras partes»*. Enquanto que o cidadão que é apenas **participante** *«não defende nem representa um interesse seu pessoal exclusivo mas um interesse de grupo»* (B. Machado, 1982, p. 121). Então, **enquanto parte**, a participação dos alunos e dos pais dá-se no processo pedagógico. E enquanto participante dá-se no conselho de Direcção da Escola e na participação nos órgãos intermédios (conselho de turma, por ex.). Enquanto parte, a participação é directa e vinculante. **Enquanto participante**, a participação é representativa. No entanto, em ambas elas, a regra do contrato é um princípio político-educativo.

A participação é então operacionalizada pela comunicação e pela reciprocidade implicando quatro variáveis fundamentais:

- a comunicação multidireccional
- o diálogo constante
- Direcção Colegial e Coordenada
- Processo de animação individual e colectivo.

Estas quatro variáveis não as podemos encontrar na administração centralizada, burocrática. Só as podemos encontrar na administração descentralizada e profissional. Por isso, participação e descentralização andam a par. Participação e comunidade educativa andam igualmente a par. A participação operacionaliza-se numa Direcção Colegial, própria de uma democracia participativa e não já no contexto de uma democracia representativa centralizada. A Revolução Francesa marca o início da democracia representativa centralizada. Mas então a participação resumia-se ao voto. *«A sociedade contemporânea exige que a democracia seja verdadeiramente representativa dos interesses pessoais e colectivos e que, através de órgãos e estruturas competentes, todos os cidadãos se sintam empenhados na administração»* (Carrascosa Salas, 1985, p. 448). *“E que frente aos antivalores da cultura contemporânea, que massifica e aliena o homem é urgente criar um novo humanismo, baseado no respeito pela dignidade da pessoa humana, na igualdade real de oportunidades perante a vida, na solidariedade e no exercício das liberdades fundamentais. E a participação é a estratégia para a humanização da vida, do homem e da sociedade»* (Carrascosa Salas, 1985, p. 452).

### 3.4.3 - As formas da participação

Dissemos atrás que a verdadeira participação pressupunha como condição político-administrativa a **descentralização territorial e funcional**, a autonomia por parte das Instituições em que o cidadão está inserido e uma rede de comunicações multidireccionais. A participação de que aqui falamos e que tem expressão no contrato é a participação vinculante (Canotilho, 1981, p. 88-100) que, segundo Lima (1988, p. 25) «*se caracteriza por se situar ao nível e no próprio contexto da tomada de decisão, assumindo-se assim como uma forma de limitar o tradicional poder de decisão de tipo heterónimo*», isto é, situado fora da capacidade de decisão individual.

Porém, na prática, poucas vezes encontramos esta forma de participação pois o processo mais comum consiste na participação «*latu sensu*» (Canotilho, 1981) ou democracia participativa exercida através do voto. Ora, tal participação só obriga a um contrato se o objecto da votação não forem pessoas (democracia representativa), mas antes processos, atitudes e conteúdos, caso em que a votação assume a forma de referendun. **Embora sendo democrática, a participação através do voto é, no caso da eleição de representantes, uma democracia mediaticada que não vincula o representante eleito ao cumprimento de um programa, por exemplo.**

Uma forma de participação mais consentânea com a participação vinculante é a participação «*strictu sensu*» (Canotilho, 1981), ou participação directa através da negociação e da concertação. “E evidente que esta participação só é possível em organizações locais, tais como a Escola. Daí o termos afirmado antes que a participação exigia descentralização territorial e, no caso da Escola, um território educativo que pode ser o concelho ou a freguesia.

**Fazemos a análise das formas da participação em função das nove seguintes categorias:**

- a) capacidade de decisão dos participantes
- b) nível de profundidade da participação
- c) proximidade dos participantes em relação aos órgãos de decisão
- d) efeitos sociais da participação
- e) estratégias de participação
- f) atitudes políticas face à participação
- g) congruência com os objectivos da organização
- h) processo de participação
- i) atitudes da administração face à participação.

Em cada uma das categorias anteriores encontramos **subcategorias** que passamos a referir:

- a) A categoria «*capacidade de decisão dos participantes*» - significa a natureza do contrato estabelecido entre o indiví-

duo e a organização através da forma da participação. Assim, temos:

- a1 - participação não-vinculante que se realiza através de propostas, informações, exposições, protestos (Lima, 1988, p. 25)
- a2 - Participação vinculante que obriga ao contrato e ao compromisso entre os participantes
- a3 - Participação vinculante e autónoma que impõe a total «devolução de poderes» por parte do Estado ao ente que, por tal, é totalmente autónomo, funcionando em auto-gestão
- b) Na categoria «*níveis de profundidade da participação*», distinguimos, de acordo com Baptista Machado (1982, p. 41), três subcategorias:
  - b1 - participação na fase preparatória do processo, que consiste em ser informado e ouvido sem resultar daí qualquer tipo de vínculo às decisões que vierem a ser tomadas pelos órgãos competentes e que é uma participação consultiva na medida em que serve para a administração conhecer as opiniões, interesses e problemas dos administrados.
  - b2 - participação na fase de decisão do processo: «só o direito de voto na decisão final corresponde a uma verdadeira participação no poder de decidir. A participação, por inteiro, implica não só que sejam tomadas em conta as nossas opiniões e as nossas razões, mas também que a nossa vontade tenha um peso específico (através do voto) na decisão final» (B. Machado, 1982, p. 43).
  - b3 - participação na implementação ou execução da decisão e que é uma participação cooptativa pois se trata de uma «relação de colaboração entre as autoridades ou poderes que dispensam a ajuda e os beneficiários dela» (Machado, 1989, p. 42).
- c) Na categoria «*proximidade dos participantes em relação à decisão*», distinguimos, de acordo com Baptista Machado (1982, p. 39-40); com Formosinho, 1989b, p. 27; Lima (1988, p. 68), as seguintes subcategorias:
  - c1 - Participação directa em que o participante toma parte presencialmente na decisão. Exemplo, a eleição dos representantes dos Professores no Conselho de Direcção ou a eleição para o Presidente da República.
  - c2 - Participação indirecta em que a participação na consulta e na decisão se faz através de representantes que, esses sim, foram escolhidos por participação directa. A participação indirecta é, assim uma participação mediatizada e representativa.
  - c3 - Participação diferida em que a intervenção na vida administrativa se faz através de processos informais: campanhas, conferências de imprensa, tomadas de posição pública, moções de associações ou comissões, grupos de pressão, etc..

- d) Na categoria «*efeitos sociais da participação ou da não-participação*», distinguimos igualmente três categorias:
  - d1 - Conformismo em que, pela ausência de processos de participação ou indiferença em relação à vida escolar, o indivíduo acaba por se tornar passivo às ordens da administração.
  - d2 - Colaboração em que, pelos processos da participação consultiva e cooptativa, o participante actua solidário com a administração. No entanto, a colaboração pode também ser uma consequência da implementação da participação vinculante.
  - d3 - Iniciativa em que, por um processo de auto-educação e conscientização, o indivíduo se torna responsável por si, pelos outros e pela organização, assumindo atitudes de mudança onde tentativa de resolução dos problemas.
- e) Na categoria «*estratégias de participação*» distinguimos as seguintes subcategorias:
  - e1 - participação pela comunicação pessoal presencial, directa ou presencial grupal directa que consiste no levantamento de problemas ou até no enunciado de soluções e sugestões para eles, junto dos representantes da administração.
  - e2 - participação pela comunicação grupal, através de acções conjuntas tais como tomadas de posição, moções, artigos na imprensa, etc.. (acção popular ou associativa), revestindo carácter informal.
  - e3 - participação pelo voto que é uma participação na tomada de decisão e que pode assumir duas formas:
    - e3.1 - participação na eleição de representantes (democracia representativa) que irão representar os votantes nos órgãos de direcção.
    - e3.2 - Pedido de opinião para a tomada de posições concretas (referendum = democracia directa).
- f) Na categoria «*atitudes políticas face à participação*» distinguimos as seguintes subcategorias: (Canotilho, 1981)
  - f1 - negação da participação - posição dos conservadores e defensores da administração centralizada e da manutenção do status quo.
  - f2 - Afirmação reservada da participação - posição dos liberais para quem a participação reveste a forma de eleição dos representantes numa concepção de democracia representativa centralizada, sendo que tal participação só se dá a nível político.
  - f3 - Afirmação total da participação - próprio de uma concepção pluralista da participação e que prescreve a democracia participativa para todos os subsistemas e organizações.
  - f4 - Participação como revolução (perspectiva de esquerda), segundo a qual a participação é agente de mudança político-social).

- g) Na categoria «*congruência/incongruência com os objectivos da organização*», distinguimos as seguintes subcategorias, inspiradas em Lima, (1988, p. 70):
- g1 - participação conformista ou passiva em que os indivíduos vivem na organização, aceitando os seus objectivos mas sem entusiasmo nem dedicação.
  - g2 - participação convergente em que os indivíduos reconhecem a validade das normas e objectivos organizacionais, cumprem e realizam as tarefas conducentes à consecução dos objectivos, esforçando-se para que os outros o façam também.
  - g3 - participação divergente em que os indivíduos procuram mudar o rumo da organização em função de novas concepções sociais, científicas, culturais, etc..
- h) Na categoria «*processos de participação*» distinguimos as seguintes subcategorias (igualmente de acordo com Lima, 1988)
- h1 - participação formal - organizada em função dos regulamentos que permitem uma concepção do sistema de comunicações na organização.
  - h2 - participação mista - organizada em função dos regulamentos e das relações face a face entre as pessoas na organização.
  - h3 - participação informal resultante de consensos que se vão estabelecendo entre as pessoas no interior da organização, e tendo em conta as relações informais que entre elas estabeleceram.
- i) Na categoria «*atitudes da administração face à participação*», distinguimos de acordo com Rensis Likert, (1979, pp. 257-271), as seguintes subcategorias de atitudes:
- i1 - Autoritária - coercitiva em que a administração não permite a participação já que todos os processos de decisão são centralizados no topo da hierarquia da organização; igualmente a rede de comunicações é precária, privilegiando-se as comunicações verticais; verifica-se desconfiança em relação às relações inter pessoais.

Quadro nº III: Síntese das formas da participação e da sua realização como tipos puros na Escola Comunidade Educativa e na Escola Serviço Local do Estado

Variáveis	Formas	ECE	ESLE
Capacidade de decisão dos participantes	- Não vinculante	5	2
	- Vinculante	5	0
	- Vinculante e autónoma	3	0
Níveis de profundidade da participação	- Na fase preparatória do processo	5	2
	- Na fase de decisão do processo	5	0
	- Na fase de implementação da decisão	5	2
Proximidade dos participantes em relação à decisão	- Participação directa	3	1
	- Participação indirecta	5	2
	- Participação diferida	4	2
Efeitos sociais da participação	- Conformismo	1	5
	- Colaboração	5	2
	- Iniciativa	5	1
Estratégias de participação	- Comunicação directa	5	2
	- Acção popular	5	1
	- Participação nos órgãos democráticos	5	3
Atitudes políticas face à participação	- Não participação	0	3
	- Participação controlada	1	2
	- Participação universal	5	1
	- Participação como forma de revolução	3	0
Congruência com os objectivos da organização	- Participação conformista passiva	1	3
	- Participação convergente	3	2
	- Participação divergente	3	0
Processos de participação	- Participação formal	5	3
	- Participação informal	5	2
	- Participação mista	5	1
Atitudes da administração em relação à administração	- Autoritária coercitiva	1	3
	- Autoritária benevolente	1	4
	- Consultiva	4	1
	- Participativa	5	0

**Nota:** A classificação dos níveis de realização da participação na Escola Serviço Local do Estado resultaram da análise global da administração da Escola Portuguesa até 24.4.74. A partir desta data, apesar da continuação deste tipo de escola, verificaram-se alterações, como veremos adiante.

- i2 - Autoritária-benevolente em que a administração permite alguma participação formal e convergente pela existência de pequenas delegações de poderes, apesar de nela ainda prevalecerem as comunicações descendentes sobre as paralelas e ascendentes; a organização informal ainda é considerada uma ameaça à organização.
- i3 - atitude consultiva em que a participação é tida em conta mas sob as formas consultiva não vinculante e de participação na fase preparatória do processo. Reconhece-se a necessidade de comunicações multilaterais mas só são desenvolvidas as descendentes, ascendentes e pouco as horizontais, existindo alguma confiança nas pessoas e nas suas relações informais.
- i4 - atitude participativa que reconhece a necessidade da participação em todas as fases do processo de decisão, sendo o poder totalmente delegado e descentralizado. Neste sistema, o nível institucional define políticas e controla resultados, através de um conjunto de comunicações multidireccional, onde as pessoas são profissionais responsáveis e competentes. Os pressupostos da teoria Y de Douglas Macgregor são o suporte pedagógico desta atitude.

Em síntese, podemos tipificar todas estas **formas da participação** como «tipos puros», aplicados à Escola Serviço Local do Estado e à Escola Comunidade Educativa, se realizados todos os pressupostos teóricos de uma e de outra, no **QUADRO III, inserido na página anterior, em que, para cada tipo de Escola, a realização de cada forma de participação, relativamente a cada categoria de participação, aparece classificada de 0 a 5 significando:**

- o nível 0, ausência de realização
- o nível 1, um nível muito baixo de realização
- o nível 2, um nível baixo de realização
- o nível 3, um nível médio de realização
- o nível 4, um nível alto de realização
- o nível 5, um nível muito alto de realização.

## **4 - Análise do conceito organizacional-administrativo de Escola no período de 1926 a 1989**

### **4.1 - Periodologia de análise**

A nossa análise dividir-se-á **em dois grandes períodos**, condicionados por outros tantos regimes políticos mas em que as marcas da Escola Serviço Local do Estado transitam de um para outro ainda que em diferentes intensidades. **Referimo-nos aos períodos de 28 de Maio**

**de 1926 a 24 de Abril de 1974 e de 25 de Abril de 1974 a 31 de Dezembro de 1989.** O primeiro destes períodos é caracterizado pela absorção da sociedade civil pelo Estado autoritário e repressivo e, por isso, pode classificar-se de acordo com Lima, 1988, p. 78, como período de não participação ou, se se preferir, período da passividade (Formosinho, 1987).

De acordo com Stoer (1986, p. 69-70), **subdividiremos o período de 1926-1974 em quatro subperíodos:** um, de **1926 a 1930**, caracterizado pela tentativa de afirmação nacional da Ditadura e do poder do Estado, outro de **1930 a 1947** como período de endoutrinação ideológica nos valores do Estado corporativo e na hegemonia do Estado sobre a sociedade civil, outro de **1947 a 1970**, caracterizado por alguma expressão da educação voltada para o crescimento económico e sua planificação administrativa, sobretudo nos últimos dez anos. De acordo com Formosinho (1987, p. 364-402), definimos ainda um 4º subperíodo entre **1970 e 1974**, integrando o quinto subperíodo (70-74) definido por este autor. Este 3º subperíodo é caracterizado por preocupações de igualdade de oportunidades educacionais (ainda que sob o aspecto formal) e por preocupações de possibilitação de formas de relacionamento da família com o processo educativo na comunidade, bem como de processos de orientação escolar.

O **segundo período (1974-1989)** dividimo-lo em **3 subperíodos:** o **primeiro de Abril de 1974 até ao fim de 1976**, caracterizado por grande agitação social e pela participação directa na Gestão da Escola por parte dos professores e alunos mas pela ausência da participação dos pais a não ser na sua relação raríssima com os Directores de Turma.

O **2º subperíodo** decorre, em nossa opinião, entre a data da publicação do Decreto-Lei 769-A/76 de 23 de Outubro e a publicação do Decreto-Lei 211-B/86 de 31/7. Distinguimos este período fundamentalmente por três razões, a saber:

- a) Normalização da Sociedade Portuguesa através da Constituição de 1976.
- b) Formalização e institucionalização legal da participação dos professores, dos alunos e dos funcionários na Gestão da Escola, através dos Conselhos Directivos, através do já referido Dec.-Lei 769-A-76
- c) Formalização da participação consultiva, informal e indirecta dos pais na Gestão da Escola (Lei 7/77 de 1/2 e despacho 122/79) e consultiva e indirecta no Conselho Pedagógico (Decreto-lei 376/80 de 12/9 e portaria 970/80 de 11/12), através de representantes das Associações de Pais e Encarregados de Educação;
- d) Tentativa da Administração Central em controlar a vida das Escolas;
- e) Aniquilação do Movimento das Associações de Estudantes, privadas também da possibilidade de fazerem reuniões periódicas com os seus colegas para esclarecimento e consulta.

Parece-nos tratar-se de um subperíodo em que a Administração Central tenta regulamentar as Escolas, exagerando na sua burocratização, consequência do crescimento do sistema educativo.

Finalmente, o **3º subperíodo que decorre entre 1 de Agosto de 1986 e 1990** corresponde aos anos da **esperança na reforma do sistema educativo**. Englobamos aqui o período que medeia entre a publicação do D.-L. 211-B/86, de 31/7, e a publicação da lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14/10) porque aquele Decreto-Lei faz um reconhecimento tácito do movimento associativo estudantil e institui o Conselho Consultivo como órgão de participação consultiva da Comunidade Cultural e Profissional servida e da Autarquia. Mas este período é marcado também pelo início do processo de desconcentração administrativa (Decreto-Lei 3/87 de 3/1) e concretizado na criação das Direcções Regionais de Educação, regulamentadas já em 1989 e ainda pela movimentação da comunidade profissional educativa e sociedade civil em torno da reforma educativa para além de algumas experiências de desburocratização e autonomia financeira das Escolas. As experiências da Escola Cultural relevam um sentido de orientação pedagógica para a Escola Comunidade Educativa.

## **4.2 - Análise do conceito de Escola nos dois períodos considerados**

### **4.2.1 - Período de 1926 a 1974**

A - Subperíodos de 1926 a 1970

Os quatro subperíodos constituintes deste período (1926-1930), 1930-1947, 1947- 1970 e 1970-74 realizam, em nossa opinião, o conceito de Escola Serviço Local do Estado, no seu tipo puro. Com efeito, as características dominantes destes subperíodos são as seguintes:

- escola como instrumento de inculcação ideológica do Estado e de obstáculo à modernização (Stoer, 1986,p, 43);
- escola como instrumento de selecção e desigualdade social e de obstáculo à mobilidade social pela sua orientação para a educação das elites dirigentes e para o subdesenvolvimento das regiões rurais.
- escola como aprendizagem da obediência, da passividade e dos valores sagrados do respeito por Deus, pela Pátria e pela Família (Mónica, 1978; Carvalho, 1986);
- anulação da singularidade individual perante a ideologia do estado;
- reduzidíssimo pêso da orientação escolar e educativa no sistema educativo;
- escola como aparelho repressivo da criatividade e da inovação.

A Escola salazarista realizou em tudo o oposto da Escola Comunidade Educativa. Enquanto nesta o princípio fundamental é a igualdade, a Escola salazarista é a Escola da discriminação social. O

primeiro acto discriminatório preparado pelo Estado Novo foi a proibição da coeducação no ensino primário logo em 8 de Junho de 1926, discriminação que iria continuar até 1974. Foi um acto isolado a que nem as reduções do ensino primário para 4 anos em 17-5-27 e para três em 13-4-29, deram sentido no contexto ideológico de construção do Estado Novo.

A lógica de ataque ao desenvolvimento cultural era complementada ainda em 1926 pelo Decreto 12425 (1º Estatuto da Instrução Secundária do Estado Novo), pelo qual eram reduzidos os programas do ensino liceal: «*atalhe-se à indigestão actual; ensine-se menos para se saber mais, ouça-se a filosofia popular, que afirma que quem muito abrange pouco aperta*». (1) O ataque ao desenvolvimento cultural era feito em nome da alma cristã do povo português, pura na sua essência «a parte mais linda, mais forte e mais saudável da alma portuguesa reside nos seus 75% de analfabetos» (2). Esta declaração feita em 1927, tinha um contexto de luta contra a «vagabundagem intelectual» (3), veiculadora dos ideais revolucionários comunistas. Ela indica um caminho a seguir pela Ditadura até ao seu ponto alto de 1935/36, quando se reduzem drasticamente os programas do ensino primário, com Carneiro Pacheco (Decreto 27279 de 24 de Novembro de 36), restringindo-os ao saber «ler, escrever e contar» e com Eusébio Tamagnni (Decreto 22317 de 13-5-35 quando reforma e demite funcionários cujos comportamentos não sejam obedientes ao regime de Salazar.

**O contexto de elitização e de ideologização da Escola Portuguesa** foi sendo preparado ao longo dos anos 30, sobretudo entre 1930 a 1936 por Gustavo Cordeiro Ramos, Ministro da Instrução Pública entre 21/1/1930 e 23/7/33; por Eusébio Tamagnini, Ministro entre 23/10/34 e 18/1/36 e por Carneiro Pacheco, Ministro entre 18/1/36 e 8/3/39. Como marcas fundamentais de elitização da Escola destacamos em primeiro lugar, as afirmações orientadoras do «Chefe» (4) (Salazar) em entrevista a António Ferro, afirmando: «*considero (...) mais urgente a constituição de vastas elites do que ensinar o povo a ler. “E que os grandes problemas nacionais têm de ser resolvidos, não pelo povo, mas pelas elites enquadrando as massas*». (5) Foi sob a chefia deste homem que, sobretudo a partir de 1930 se inicia uma grande reordenação de todo o sistema educativo português, tendo por pano de fundo a instrumentalização ideológica do Aparelho Educativo bem como a sua elitização crescente de modo a estabelecer um fosso cada vez maior entre a urbanidade e a ruralidade, entre a educação informal das elites com acesso reforçado do Sistema Educativo e a educação informal das populações rurais.

A ideologização do aparelho Educativo inicia-se com o Decreto 21014 de 21/3/32 que torna obrigatória a inserção de determinados trechos nos livros de leitura adoptados oficialmente, sublinhando a autoridade do chefe, o valor da obediência e da simplicidade, o valor da Pátria, o sacrifício de si mesmo pelos outros, a tradição cultural portuguesa e teve a sua cúpula com Carneiro Pacheco, na criação da Mocidade Portuguesa, em 4/12/36, onde obrigatoriamente, todos os jovens do sexo masculino portugueses dos sete aos 11 anos deveriam ser

socializados e na criação da Mocidade Portuguesa Feminina em 8/12/37, organização que ficou a cargo da Obra das Mães pela Educação Nacional cujos estatutos foram publicados em 15/8/36 com a função de «*um modo geral contribuir por todas as formas para a plena realização da educação nacionalista Portuguesa*» (artº 2º, nº 1). Um outro aspecto indicador da falta de pluralismo de ideias é a instituição em 21/7/37 do Regime do Livro único, para o ensino Primário Elementar.

Por sua vez, a elitização do Sistema Educativo é também intencional e objecto de doutrina. Em 1932, pelo Decreto 20741 de 11/1/32 (Estatuto do Ensino Secundário) afirma-se no 2º parágrafo do Preâmbulo: «*(...) O ensino secundário, pelo seu carácter essencialmente formador da personalidade e pelo lugar que ocupa na organização geral da nossa instituição pública - colocado como está, no caminho que vai dar ao ensino superior e conseqüentemente às profissões de mais alta categoria social -, é bem no nosso país, como aliás em todos sucede a pedra de toque do nosso estado de civilização; com esmero se tem curado dos seus progressos.*»

Esta preocupação pelo Ensino Secundário Liceal foi uma constante de todo o período em estudo, com desprezo para o ensino técnico-profissional por não dar acesso aos mais elevados escalões da hierarquia social. O desprezo para com o Ensino Primário foi de tal ordem que só em 27-10-1952, com o Ministro Pires de Lima, ele foi novamente alvo de preocupação no seu plano de Educação Popular. De resto só a partir deste período é que o Sistema Educativo procura alguma adaptação em relação à economia e as Reformas dos Ensinos Liceal e Técnico-Profissional, respectivamente de 1947 e 1948 são disso exemplo. O mesmo acontece em relação ao Ensino Primário, nível em que, houve um aumento de frequência de 126.459 alunos (6), embora com percentagens de insucesso escolar da ordem dos 25%. E, em 31/12/1956, este ensino é tornado obrigatório até à 4.ª Classe, mas só para os rapazes.

Porém, o crescimento da educação nos anos 50 teve poucos reflexos no Ensino Secundário onde entre 1949 e 1959, a frequência escolar só aumentou de 10.891 para 25.217 no ensino liceal, e de 4.046 para 24.962 no Ensino Técnico. (7)

**Durante as décadas de 50 e até 1967, sob o impulso desenvolvimentista de Pires de Lima (1947 - 1956) e Leite Pinto (1956 - 61), deram-se passos decisivos para a construção de uma Escola mais aberta e mais alargada a diversos grupos sociais mas sempre sob o controlo ideológico-político do estado centralizador debaixo dos «valores da sagrada tradição cristã». Leite Pinto, engenheiro, tentou romper com o isolamento do regime em relação à sociedade civil mas Salazar não lho consentiu, demitindo-o.**

O crescimento da frequência escolar no ensino secundário durante a década 60 foi superior a 100%, situando-se em 60.615 alunos em 69/70, para o ensino liceal e em 110.422 para o Ensino Técnico (8).

Aparentemente, o regime salazarista, à beira do fim, tinha conseguido criar as condições para que a população portuguesa inicias-

se uma corrida na procura do bem social educação. No entanto já não foi no tempo de Salazar que o maior impulso foi dado, mas no de Marcelo Caetano, em que a «Batalha da Educação» começou a ser travada.

**Em síntese, caracterizamos os três subperíodos em análise como de uma Escola fechada sobre si mesma e dependente do Estado.** Esta escola não comungava de nenhuma característica da Escola Comunidade Educativa pois não se regia nem pelos princípios de igualdade social, nem de orientação escolar, nem de Educação Comunitária. Apesar das iniciativas da Mocidade Portuguesa e da Obra das Mães, a Escola esteve sempre fechada às populações de condição sócio-económica inferior e média. E mesmo a partir de 1949, o Ensino Técnico-Profissional marcou a diferença entre a burguesia, por um lado e o campesinato votado ao isolamento por outro.

Assim, a Escola destes três subperíodos nem sequer é um Serviço Local do Estado ou, sendo-o, é um Serviço do Estado para si mesmo, para controle da sociedade civil.

#### B - Conceito de Escola no 3º subperíodo (1970-1974)

Três factores nos levaram a considerar este subperíodo para além dos suportes já referidos: o primeiro foi o **lançamento da Telescola e do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário** com características de extensão de um serviço do Estado, satisfazendo e fazendo criar necessidades educativas e aspirações de status social nas populações rurais; o segundo foi o **acompanhamento do processo anterior com medidas de orientação escolar**; e o terceiro, o reconhecimento da necessidade da «**democratização do ensino**» consubstanciada na "Reforma Veiga Simão".

Este subperíodo é importante porque nele são adquiridos princípios fundamentais na consideração do conceito de educação na Escola Comunidade Educativa. Assim, a educação como contribuinte para o pleno desenvolvimento da personalidade através da ampliação da cultura geral de base e preparação para a escolha de estudos subsequentes são princípios teóricos que não tendo sido implementados, até porque o curto prazo de tempo até ao 25 de Abril não o permitiu, lançaram as sementes da «**educação integral**» que tanto se discutiu nos finais da década de 70 e princípios da década de 80. **Um outro aspecto caracterizador deste período é a conquista do princípio da igualdade de oportunidades, ainda que confundida com igualdade de acesso à Escola.**

Por outro lado, este período começou a pôr em evidência que não basta o acesso à Escola para se obter sucesso escolar e, por conseguinte, a fazer realçar as desigualdades sócio-educacionais em Portugal. A «Escola Igualitária» produziu efeitos de Escola Elitista porque o seu modelo cultural era o das classes sociais dominantes pondo em relevo, em Portugal, um novo fenómeno: o insucesso escolar massivo.

Por isso, quanto ao conceito de Escola, caracterizamos este

período como Escola Serviço Local do Estado, de pendor igualitário-formal, mas gerador de desigualdades sociais pelo choque de diferentes culturas no interior da Escola e fora dela, nas regiões rurais, através de um ensino de segunda oportunidade - a Telescola.

#### 4.2.2 - O conceito sócio-organizacional de Escola no período de 1974-1986

Apesar da corrida à Escola, esta, transformada desde 1968 em **Escola de Massas**, não se transformou qualitativamente para atender de uma forma diferenciada todos os alunos. A procura social de educação a que se assistiu sobretudo a partir de 1974 pôs em evidência que uma organização burocrática, pela universalidade e impessoalidade dos seus processos pedagógicos, provocava a instituição de **culturas escolares informais** onde a do grupo social dominante constituiu padrão cultural, impondo marginalização às outras.

Dado que nesta Escola, se não implementaram processos de diversificação curricular, de provisão curricular diferenciada e de orientação escolar, a Escola Portuguesa deste período transformou-se numa **instituição extremamente selectiva**, o contrário da Escola Comunidade Educativa.

### 4.3 - Caracterização administrativa da Escola no período 1926-1974

#### 4.3.1 - Caracterização política do Regime

A principal característica do «Estado Novo» é a sua estrutura de autoridade e poder, em linha, com a autoridade carismática do «Chefe» (Salazar) no vértice da pirâmide hierárquica, dando ordens concretas a todos os subordinados. A situação aconstitucional existente entre 1926 e 19/2/33, contribuiu para o reforço da autoridade de Salazar que pôs como condição para o seu regresso ao Governo, em 27/4/28, para a pasta das Finanças, ser obedecido por todos os outros Ministros (10). Tal desiderato viria a ser fundamentado em Fevereiro de 1935, no prefácio que ele próprio escreveu para os seus discursos (11): *«as ideias não são minhas mas da colectividade ou porque as fui beber às profundezas da consciência nacional ou porque, correspondendo ao estado de espírito do país, este as adoptou e fez suas»*.

Salazar reclamava-se ele próprio representante da consciência da colectividade e, por isso, qual guia esclarecido, orientava-a ao rumo da identidade total consigo mesmo. **Actuando como Ditador, Salazar utilizava o método revolucionário para impôr a sua lei.**

A constituição de 1933, (12) aprovada em plebiscito nacional, deu ao Estado todas as condições para se tornar dono e senhor da sociedade civil. No seu artigo 29º, Título VIII, preconiza-se que «a organização económica da Nação deverá realizar o máximo de produção e riqueza socialmente útil, e estabelecer uma vida colectiva de que resultem poderio para o Estado e justiça entre os cidadãos», Estado que *«tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social»* (artº 31º da Constituição de 1933).

O Estado, representado pelo Governo, apesar das disposições constitucionais sobre o Presidente da República, Assembleia Nacional, Câmara Cooperativa e Conselho de Estado, foi progressivamente dominando a sociedade civil e pode dizer-se que no final de 1933, depois dos Estatutos da União Nacional (Decreto 21.606 de 5/9/32 e Decreto 21.859 de 12/11/32; depois do Estatuto do Trabalho nacional (Decreto 23.048 de 23/9/333), e estavam criadas as condições para que Portugal se tornasse num **Estado Corporativo onde cada sector da sociedade civil ocupa um lugar na hierarquia do Estado**. Marry Mackler (1986, p. 41) (13) escreveu que «*o sistema corporativo em Portugal pretendia organizar os interesses dos vários grupos sociais e subordiná-los aos interesses do Estado*» no que é concordante com Schmitter (14) quando este sustenta que o corporativismo de Estado Português «*tende a ser associado com sistemas políticos nos quais subunidades territoriais estão estreitamente subordinadas ao poder burocrático central. Não existem eleições ou então estas são plebiscitárias; os sistemas partidários são dominados ou monopolizados por um fraco partido único, as autoridades executivas são ideologicamente exclusivas e mais selectivamente recrutadas e são de tal forma que as subculturas políticas, de base classista, étnica, linguística ou regional são reprimidas*».

A Escola sofreu os efeitos deste regime repressor da liberdade individual de expressão: em 15 de Fevereiro de 1932 era aprovado o Decreto 20.889, interditando às Escolas «*a inserção de artigos ou quaisquer escritos de apreciação dos superiores hierárquicos*» e em 22/3/33 o Decreto 22.347 impunha a censura às publicações dos alunos nos liceus.

«*Obedece e saberás mandar*» (15).

#### **4.3.2 - A administração e as formas da participação na Direcção das Escolas no período entre 1926 e 1974**

Dissémos antes que o Regime Político do Estado Novo deu um alto significado à figura do «chefe» encarnado na figura de Salazar. Tal facto acabou por conferir à Administração Pública e à Administração Escolar um **elevado grau de centralização**, crescente aliás até 1968 como já demonstrou Formosinho (1987, p. 380).

Vamos ver agora como é que em 4 períodos considerados de viragem para a administração das Escolas no Estado Novo a saber: 1926-30; 1930-36; 1947/48-70 e 1970-74, a escola realizou o conceito de comunidade educativa.

**A nossa conclusão é a de que não o realizou de modo nenhum mas tal asserção resultará mais evidente se ponderarmos a análise efectuada para cada período.**

**A- O período menos centralizador é o de 1926-1930** em que o Estado Novo não estava ainda consolidado. A sua análise é feita em função de 4 diplomas: Decreto 12.424 de 2/10/26 (Estatuto da Instrução secundária); Decreto 15.947 de 12/9/28; Decreto 18.235 de 22/4/30 e Decreto 15.948. No total, somam 161 artigos, sendo o nº de artigos do 1º Decreto de 120.

Em 1930, a centralização da Escola era já evidente pois o decreto 18.235 de 22/4/30, no seu artº 1º determinava que «*competete aos reitores exercer a direcção dos respectivos liceus, como seus chefes, dentro das atribuições definidas pelo presente decreto e demais legislação em vigor*» e o no seu artigo 2º que os «*reitores são responsáveis por todas as infracções às disposições legais e regulamentares nos serviços a seu cargo, sempre que as não impeçam ou reprimam dentro das respectivas atribuições definidas pelo presente decreto e demais legislação em vigor*». Este decreto revogava uma disposição do estatuto de 1926, em que era o Conselho Escolar quem elegia o Reitor que era depois nomeado pelo Governo. Ao mesmo tempo, esvaziava as funções do Conselho escolar como controle do Conselho Administrativo, funções previstas no decreto de 1926. **Assim deixava de estar garantida a instrumentalidade da administração em relação aos fins pedagógicos.**

Nenhuma outra referência é feita à participação dos professores e dos alunos.

Em **relação aos pais** o decreto 18.235 de 22/4/30, mencionava-os expressamente no artº 27º prescrevendo como função dos reitores «*promover a colaboração das famílias dos alunos com o Liceu por todos os meios ao seu alcance, e especialmente, proporcionando-lhes os seus conselhos em assuntos relativos à educação dos alunos, convidando-os para sessões públicas, festas escolares e, em geral, para todas as reuniões em que essa colaboração possa ser devidamente orientada*». Verifica-se assim que o estatuto dos pais na Escola era o de meros beneficiários da educação. A participação, a considerar-se era meramente cooptativa e informal.

Quanto à **natureza da Direcção da Escola, a análise das funções dos Reitores**, permite-nos a seguinte conclusão:

Total de artigos do Dec. 18235	Artigos relativos às funções de Direcção	Artigos relativos às funções de gestão	Artigos relativos às funções de execução
38	3	13	22

Conclui-se do quadro serem predominantes as características da Escola Serviço Local do Estado.

B - Período de 1930 -1947

«*Mandar não é escravizar: é dirigir. Quanto mais fácil for a obediência mais suave é o mando*»

( António Feliciano de Castilho)

A análise deste subperíodo é feita com base nos seguintes diplomas:

- Decreto 20.741 de 11/1/32 - Estatuto da Instrução Secundária com as alterações inseridas pelo
- Decreto 22.146 de 20/33
- Decreto 20.420 de 21/10/31 - Organização do Ensino Técnico-Profissional
- Decreto 22.477 de 20/4/33 - Sobre a nomeação e funções dos Reitores
- Decreto 22.581 de 26/5/33 - Sobre os Estatutos da Associação de Pais do Liceu Pedro Nunes
- Decreto 22.369 de 29/3/33 - Reforma do Ensino Primário
- Decreto 19.413 de 5/3/31 - Regulamento da Associação dos Educadores Portugueses
- Decreto 20.433 de 24/10/31 - Identificação dos edifícios construídos sob o Governo da Ditadura Nacional
- Decreto 20.889 de 25/2/32 - Proibição de comentar os actos dos superiores hierárquicos nas publicações das Escolas
- Decreto 21.014 de 21/3/32; Portaria 7.323 de 13/4/32; Decreto 22.040 de 20/12/32, todos sobre pensamentos a afixar ou inserir em manuais escolares
- Decreto 27.301 de 31/12/36 - Sobre a organização da Mocidade Portuguesa
- Decreto 26.893 de 15/8/36 - Sobre o Estatuto da Obra das Mães
- Decreto 27.084 de 14/10/36 - Reforma do Ensino Liceal.

Três ideias base nos parecem dominar este subperíodo:

- **reforço da centralização da administração escolar** de que é paradigma a reorganização da administração das Escolas Primárias que havia de prevalecer até 1974;
- **regulamentação política de todas as formas de participação da sociedade civil** na Escola de que são paradigmas a proibição de comentar os actos dos superiores hierárquicos em publicações escolares e a restrição da actividade associativa à mera utilização das associações de pais, de professores e estudantes para fins culturais e de apoio económico e cultural;
- **o reforço da inculcação ideológica dos valores da autoridade, da obediência e da participação cooptativa** no regime, de que são paradigmas a regulamentação da Mocidade Portuguesa e os pensamentos a afixar nas escolas e a inserir em manuais escolares.

Podemos pois caracterizar este subperíodo como de centralização, coesão nacional e destruição da autonomia da Sociedade Civil.

Vejamos agora o que se passou nas Escolas

Uma característica deste período, patente no preâmbulo do Decreto-Lei 20.741 é o facto de os professores virem a ser **privados da sua intervenção na direcção da Escola através de reforço das funções e autoridade do Reitor**: *“a fim de que os Liceus tivessem a dirigi-los reitores cercados de independência e prestígio (...) alargaram-se as funções dos reitores e atribuiu-se-lhes responsabilidade efectiva em toda a administração escolar. Os reitores que sucessivas providências legislativas e regulamentares haviam reduzido a simples mandatários das corporações docentes, muitas vezes com grave prejuízo dos verdadeiros interesses do ensino, retomaram o lugar que, em boa razão lhes compete como chefes dos Liceus»* (16). Os Conselhos Escolares, por sua vez, deixaram de poder eleger os reitores e de participar na administração económica dos Liceus, para além de se limitarem à gestão pedagógica dos mesmos.

Além disso, o Decreto 17.983 de 20/2/30, regulamentado em 5/3/31 pelo Decreto 19.413, traçava um destino fatídico para a participação dos professores já que lhes restringiu os direitos de associação, nestes termos:

«artº 6º: a associação será neutra em matéria política aceitando o poder legitimamente constituído.

artº 7º: a associação dos Educadores Portugueses presta a sua obediência à Igreja Católica e aos seus legítimos representantes».

A participação dos professores ficou pois restringida à participação pedagógica sob a forma de alvitre: *«Finalmente reconhece-se aos Conselhos Escolares e até aos professores, individualmente, o direito de colaborarem na direcção dos Liceus, apresentando aos reitores alvitres tendentes à melhoria do ensino»* (17).

Às famílias mandou o Governo o recado de que *«os cursos dos Liceus, de natureza difíceis, têm de ser reservados aos fortes e aos mais aptos»*, devendo ser implementada a construção de *«Escolas Profissionais, de carácter elementar, para as quais deve ir uma parte da frequência que actualmente frequenta os Liceus»*. (18) E, por isso, as famílias têm contacto com a Escola através do Director de Classe, ou quando o reitor os convocar para festas, conferências, etc..

Da análise do Regulamento da Associação de Pais do Liceu Pedro Nunes (Decreto 22.581 de 26/5/33) pode inferir-se que o **Estado tinha em alta consideração a colaboração da família no processo educativo**. Porém, fazia dessa colaboração apenas uma colaboração informal, não uma participação na direcção da Escola. Apesar de, em termos de princípios se louvar e reforçar a colaboração entre a Escola e a família: *«é com esta associação que pode estabelecer-se a efectiva cooperação entre a Escola e a família»*. (19)

Quanto à **participação dos estudantes ela é apenas educativa e em actividades circunsculares controladas pelo Reitor e pelos Directores da classe, envolvendo também as famílias**. (20)

Finalmente, a **direcção da Escola** estava concentrada no Reitor *«que a exerce, como seu Chefe, dentro das atribuições definidas por este decreto e demais legislação, com a assistência do Conselho*

*Escolar e do Conselho de Directores de Classe».* (21) Tal concentração era justificada em que «*a ampla autonomia (de que os Conselhos Escolares gozavam), que degenerava em anarquia, implicava a renúncia do Estado às suas funções e prerrogativas naturais sem o desobrigar de grande deveres e encargos*» (...) porque «*os liceus eram pequenos estados dentro do Estado*». Assim, define-se «*o princípio da diferenciação entre as funções da direcção e as funções docentes ;as primeiras da competência privativa do estado e, por isso, exercidas por funcionários designados pelo Governo e perante este responsáveis; as segundas, da competência dos professores, com a superintendência do estado. Reconhece-se que, para que as funções de direcção possam ser exclusivamente norteadas pelo interesse público é essencial que os seus dirigentes gozem de toda a independência possível a respeito dos dirigidos*». (22)

O Reitor era pois o Chefe do Liceu. E a Direcção deste circunscrevia-se ao Reitor. A Escola serviço Local do Estado estava plenamente assumida quer pela representatividade do Chefe quer pela não participação dos restantes elementos da comunidade escolar.

De notar que, neste contexto, os professores, os alunos e os funcionários eram considerados membros da organização escolar. É interessante esta observação sobre os empregados: «*Todos os empregados participam na obra educativa dos liceus: é inadmissível que exerçam estes lugares pessoas que não dêem seguras garantias de moralidade e de zelo no exercício de cargos de tanta responsabilidade, atenta a convivência constante que mantêm com os alunos*». (23)

Mas como membros da comunidade escolar, os diferentes corpos da escola só o eram em relação à participação educativa porque a administração da Escola era e é obra do Estado, ficando reservado aos membros da Comunidade Escolar viver segundo esta máxima de Feliciano de Castilho: «*mandar não é escravizar: é dirigir. Quanto mais fácil for a obediência, mais suave é o mando*». (24)

### **C- O subperíodo de 47/48 - 70: - Reforço da Centralização da Escola Serviço Local do Estado e burocratização de Administração Escolar**

Stoer, (1986, p. 49) afirma que «*por volta da segunda metade dos anos 40, a natureza das exigências feitas ao sistema Educativo Português começou a alterar-se: requer-se-lhe agora que contribua quer para a manutenção da ordem social quer para o apoio ao desenvolvimento económico*».

Verificando-se que este período é um período de readaptação do sistema Escolar Português às novas exigências sociais resultantes da ordem mundial saída da Segunda Grande guerra Mundial, iremos agora ver se esta readaptação contribuiu para flexibilizar a administração da Escola ou se, pelo contrário, esta se burocratizou e centralizou ainda mais que no período anterior.

A nossa análise fundamentar-se-á essencialmente nos seguintes diplomas legais:

- Decreto-Lei 32.241 de 1942: reorganização dos serviços do MEN.
- Decreto 36.507 de 17/9/47 - Reforma do Ensino Liceal
- Decreto 36.508 de 17/9/47 - Estatuto do Ensino Liceal
- Decreto 37.028 de 25/8/48 - Reforma do Ensino Técnico-Profissional
- Decreto 37.029 de 25/8/48 - Estatutos do Ensino Técnico-Profissional

**A primeira conclusão que se nos oferece extrair é a de que a a partir de 1942 e até 1970, o Sistema Escolar Português, tendo necessidade de se adaptar às novas exigências sociais, nem por isso deixou de manter os seus processos de inculcação ideológica, constituindo progressivamente mecanismos de reforço da centralização administrativa e de controlo burocrático sobre as Escolas.**

Estas conclusões resultam de dois factos: o primeiro, a reorganização dos Serviços do Ministério da Educação em 5/9/42, pelo Dec. 32.241, introduzindo alguma especialização administrativa no Ministério: *«a Junta Nacional de Educação carece, para funcionar de modo a não se perderem os resultados da sua actividade, de um instrumento burocrático que a acompanhe e organize os processos relativos às questões que lhe são submetidas. Isso fica pertencendo à Secretaria Geral»*. Por outro lado, esta mesma reforma criava a Inspecção Geral de Ensino *«a cuja jurisdição ficam sujeitos todos os estabelecimentos de ensino oficiais ou particulares»*.

**O segundo facto consiste na burocratização das escolas,** nomeadamente dos liceus em 1947 e das Escolas Comerciais e Industriais em 1948. Com efeito, o Estatuto da Instrução Secundária de 1926 continha apenas 120 artigos; os de 1931 e 1932 (o de 1931 do Ensino Técnico-Profissional e o de 1932 do Ensino Liceal) já continham, respectivamente, 246 e 393 artigos; enquanto que o estatuto do Ensino Liceal de 1947 contém 573 artigos e o do Ensino Técnico-Profissional de 1948 contém 600 artigos. **É pois evidente o reforço da regulamentação administrativa sobre as escolas, nas suas componentes de burocratização e centralização.**

Quanto à **constituição da Direcção da Escola,** é também crescente o adensamento das funções do Reitor ou Director, respectivamente para os Liceus e Escolas Técnico-Profissionais. Nota-se uma preocupação geral em tirar aos professores, aos alunos e às famílias aquela participação informal na Direcção Pedagógica que lhes era dada em 1931 e em 1932. Os conselhos escolares passam a ter uma função meramente consultiva na direcção pedagógica da Escola como resulta dos artº 123º do Estatuto do Ensino Técnico-Profissional e do artº 25º do Estatuto do Ensino Liceal.

**Registe-se como nota positiva, no ensino técnico-profissional, a cooperação entre as empresas e a Escola nos casos em que naquelas se realizem estágios dos cursos que funcionam na Escola,** como resulta do art.º 24º: *«sempre que se considere conveniente para o*

*aperfeiçoamento do ensino ministrado na Escola, podem, pelo Director, ser convidados a colaborar nas sessões do Conselho Escolar (...) representantes dos organismos corporativos ou das empresas industriais ou comerciais da área da Escola.»*

As **funções de direcção aparecem pois concentradas essencialmente no Director**, para efeitos pedagógico-administrativos, no Vice-Director para efeitos administrativos e no secretário para efeitos de controle e assessoria. A estrutura das Escolas Técnico-Profissionais aparece mais descentralizada internamente graças às estruturas intermédias dos directores de curso e dos professores delegados, com funções de assessoria pedagógica aos Directores.

**Analisadas as funções do Reitor, Vice-Reitor e Secretário, nos Liceus, verifica-se que num total de 34 competências das quais 25 para o Reitor, apenas 2 nos parecem inserir-se nas funções de Direcção; 11 nas funções de gestão e 21 nas funções executivas.**

No que respeita às Escolas Técnico-Profissionais encontram-se 22 competências para o Director, 6 para o Subdirector, 9 para o Director de Curso e 13 para o Secretário, num total de 50 competências, verificando-se que o subdirector, o Director de Curso e o Secretário exercem apenas funções executivas de assessoria. Analisadas na sua natureza administrativa, as 50 competências distribuem-se da seguinte forma:

Total de competências	Funções de Direcção	Funções de gestão	Funções Executivas
50	2	14	34

Daqui se conclui ser dominante neste período, a Escola Serviço Local do Estado, onde a capacidade de direcção é quase nula, predominando as competências da implementação ou da execução, e, por isso, burocráticas. Por outro lado, dá-se, neste período, uma diminuição acentuada da participação dos professores na direcção pedagógica ficando-lhes reservada uma participação curricular cooptativa na execução dos programas.

Tanto os deveres dos alunos como os dos professores acentuam a dependência hierárquica e o conformismo. Nestes termos, só os professores e os funcionários são membros da comunidade escolar, os primeiros porque constroem os serviços necessários à execução dos programas e os segundos como auxiliares de educação e controle disciplinar sobre os alunos. Estes (os alunos) surgem como meros beneficiários da Escola.

#### D - O período de 70/74

A abertura da sociedade civil que, segundo Stoer (1986, p. 49) se começou a verificar a partir de finais da década de 40, começou a dar os seus frutos na educação a partir de 1964 e, sobretudo entre 1968 e 1974.

As razões pelas quais diferenciamos este período são as seguintes:

- a) reorganização do Ministério da Educação e, de um modo geral, de toda a educação em função das conclusões do relatório do projecto Regional do Mediterrâneo, dado a conhecer em 1964, mas encomendado em 1958 pelo Ministro Leite Pinto;
  - b) incremento das acções de acção social escolar, a partir de 1966;
  - c) criação do GEPAE (Gabinete de Estudos e Planeamento da acção educativa), em 1966;
  - d) a criação da Telescola, em 1964;
  - e) a unificação do Clico Preparatório do Ensino Técnico e do 1º Ciclo do Ensino Liceal, em 1967, depois de já ter sido preparada por Leite Pinto entre 1958 e 1960;
  - f) a reorganização da Mocidade portuguesa em 1966;
- E na década de 70:
- g) reorganização dos serviços do Ministério em 1971;
  - h) revisão constitucional em 1971;
  - i) publicação da Lei de Imprensa também em 1971;
  - j) publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1973.

Neste período começaram a ser criadas as condições para uma abertura social da Escola que se registou essencialmente a partir de 1971.

De todos os factos atrás enunciados merecem-nos reflexão especial a criação do Ciclo Preparatório em 1967 e sua regulamentação em 1968 levadas a efeito, respectivamente pelos Decretos-Lei 47.480 de 2/1/67 e 48.577 de 9/6/68; a reorganização dos serviços do MEN em 1971 pelo Decreto-Lei 408/71 de 27/9 e Lei 5/73 de 25/7. Por outro lado, faremos também uma breve reflexão sobre a Constituição da República Portuguesa de 1971, publicada pela Lei nº 3/71 de 16/8/71.

O que mais nos importa para o nosso trabalho é realçar que o lançamento do Ciclo Preparatório se dá por preocupações de ordem desenvolvimentista nos aspectos económico e social (Madureira Pinto, 1987; Stoer, 1986; mas também por preocupações de ordem igualitária na medida em que se procura elevar o nível cultural da população portuguesa e favorecer o desenvolvimento equilibrado da personalidade dos alunos, através de um processo de amadurecimento que prolongue para mais tarde a escolha de estudos subsequentes. Por outro lado, as preocupações com a orientação escolar e com a colaboração das famílias na educação dos filhos, instrumentalizada na criação do cargo de Director de Turma permitem, pelo menos, constatar preocupações com a promoção do sucesso escolar e com a educação informal das famílias, elementos a considerar numa comunidade educativa.

Porém, as marcas da **escola elitista** são evidentes no Ciclo Preparatório. São no entanto, abertos «*caminhos de liberdade*» (25) na promoção do sucesso educativo, entre os quais se destacam as «*aulas de recuperação*» que só em 1985 seriam tornadas extensivas ao ensino secundário pelo Despacho 183/ME/85.

**No que respeita à Administração escolar**, a marca mais evidente deste período é a **reorganização técnico-funcional dos serviços do Ministério da Educação** «*segundo os ensinamentos da administração comparada*» (26) e de acordo com princípios de diferenciação e especialização: «*diferenciação necessária da pedagogia e da gestão educativa*» (27). *Por isso, a consequência desta reforma é a horizontalização dos Serviços do MEN e o reconhecimento de que «a excessiva concentração territorial da administração da educação é outro dos pontos críticos da actual situação»* (29) extremamente burocratizante da administração, faltando de todo «*órgãos territoriais intermédios que libertem os serviços centrais de uma parte das tarefas executivas de inspecção e de controle. Ora a educação não poderá deixar de acompanhar os esforços que se vêm desenvolvendo no sentido da regionalização do território metropolitano. Para além das vantagens de ordem administrativa e dos ganhos de eficiência na gestão, resultantes de uma racional desconcentração geográfica, deverá a acção educativa participar plenamente, através de órgãos responsáveis e aptos, no desenvolvimento regional de que é, aliás, um dos primeiros veículos*». (30)

Pela primeira vez, no Estado Novo, se tinha uma consciência clara dos problemas da administração escolar propondo-se «*a passagem de uma administração clássica, burocrática, a uma administração moderna de desenvolvimento*» e a diferenciação da administração entre funções de concepção e direcção, execução e controle.

Mas esta reforma é inovadora num outro sentido.: o da utilização das palavras participar e participação tanto como formas de elaborar decisões como de as implementar. Predomina a **participação cooptativa** para a execução mas, mesmo assim, indica uma mudança de atitude por parte do estado: tem-se «*perfeita consciência de que as reformas só saem das páginas do Diário do Governo para as do livro da vida se em torno delas se criar um clima de adesão e esse não depende apenas dos propósitos expressos ou das orientações definidas, mas também de uma informação clara e contínua do público, da participação activa dos interessados e do dinamismo esforçado dos responsáveis*». (31) Também este princípio da participação cooptativa estava já presente no ponto 1º do artº 5º da Constituição de 1971: «*a forma do regime é a República corporativa, baseada na igualdade dos cidadãos perante a Lei, no livre acesso de todos os Portugueses aos benefícios da civilização e na participação dos elementos estruturais da nação na política e na administração geral e local*».

Aparte o que dissémos sobre os fins do Ciclo Preparatório, a administração da Escola, não deixou de ter as características de Escola Serviço Local do Estado. Pelo contrário, há muitas identidades e

semelhanças entre o Estatuto do Ciclo Preparatório e os Estatutos de 1947 e 1948.

**A direcção da Escola esta concentrada no Director**, nomeado pelo Governo, sendo ele o único responsável pela Escola, facto que a torna tão centralista como as anteriores. No conselho escolar só tomam parte os professores efectivos da Escola e os Directores de Turma, o que passou a constituir factor de marginalização dos outros professores. As funções do Conselho Escolar são de mera assessoria ao Director ainda que com alguns poderes delegados, como por exemplo, relevar faltas dos alunos nos termos legais.

**Os deveres dos professores acentuam a sua não-participação na direcção da Escola impondo-lhes mesmo a abstenção de «manifestar qualquer discordância sobre a organização dos serviços ou sobre as ordens superiores».** (32)

**Os alunos, pelo seu lado dada a sua menoridade, gozam apenas do estatuto de beneficiários da educação.**

Os pais não têm o direito de participar no Conselho de Orientação Escolar nem são parceiros na elaboração do estudo dos problemas dos alunos. A confidencialidade e o sigilo burocrático constituem características dos dossiers de orientação escolar destinados, por isso, a morrer no arquivo da Escola. A relação dos pais com o Director de Turma é uma relação de subordinação hierárquica na qual a sua função é apenas ser informados. Como tal, os pais são apenas beneficiários da escola e a sua participação na Direcção desta é apenas participação educativa informal.

Assim, a Escola Preparatória mantém todas as características de Escola Serviço Local do Estado, reforçando ainda mais o poder administrativo do Director. Quanto a este poder, da análise das suas competências, no número de 27, não encontramos nenhuma que pudéssemos classificar como função de direcção. Encontrámos apenas 10 que classificamos como funções de gestão. Classificámos as restantes como funções executivas e burocráticas.

O Estatuto do Ciclo Preparatório, no aspecto administrativo, revela-se mais prescritivo e burocrático do que os estatutos de 47 e 48, respectivamente do Ensino Liceal e do Ensino Técnico. A Escola, do ponto de vista administrativo, realiza plenamente a Escola Serviço Local do Estado e as características de uma administração burocrática.

#### **4.4 - A administração e as formas da participação na Direcção das Escolas no período entre 1974-1989 — da participação divergente e inovadora (1974-76) ao desencanto da participação consultiva e cooptativa (1976-86) e à esperança (1987 -89)**

Com os estatutos de 1947 e 1948 e com o Estatuto do Ciclo Preparatório de 1968, a Escola Portuguesa perdeu toda a sua autonomia

administrativa, ficando a pedagogia restringida à execução pedagógica dos programas. Vejamos agora o que se passou no período pós 25 de Abril, período em que a participação da sociedade civil na Escola não só foi permitida como também desejada do ponto de vista da realização do conceito de Comunidade Educativa.

Neste período encontrámos dois subperíodos distintos a saber:

- **um período de participação directa, informal e vinculante** por parte dos professores e alunos que decorre entre 27 de Maio de 1974 (data da publicação do Decreto-Lei 221/76), e Outubro de 1976, sendo os pais excluídos da participação na Gestão das Escolas;
- **um segundo período que decorre entre 25 de Outubro de 1986 (data da publicação do Decreto-Lei 769-A/86) até ao fim de Julho de 1986 a que chamaremos período da participação indirecta, formal e consultiva.**

O **primeiro período** é o período da organização autónoma dos professores e dos alunos. *“É um período de mobilização docente e discente a que correspondem no plano dos professores a organização sindical, enquanto público e no plano dos alunos a organização das Associações de Estudantes, enquanto membros e beneficiários que viriam a ser reconhecidas pelo Decreto-Lei 735-A/74 de 21/12. Este Decreto-Lei veio regulamentar as «comissões de Gestão» criadas pelo D.-L. 221/74 de 27/5, mas não desmobilizou os professores nem os alunos, estes sobretudo, porque viam nele reconhecidas as suas associações de estudantes, apesar de estas terem constituído um elemento de normalização da Gestão democrática.*

**Muitos viram neste período um período de total anarquia nas Escolas, entre eles a missão da Unesco:** *«o modo de gestão dos estabelecimentos recentemente instaurado, conduz, muitas vezes, a perturbações na administração».* (33)

É pois este um período de participação vinculante, informal, divergente, directa e em todas as fases do processo.

O **segundo período**, a partir de Outubro de 1976, é marcado por alguns instrumentos de **normalização e institucionalização** da vida democrática que se revelaram extremamente importantes, a saber:

- a) a regulamentação da participação da sociedade civil na Administração Pública graças às constituições de 1976 e 1982;
- b) Regulamentação do exercício da gestão democrática nas Escolas, através do Decreto-Lei 769-A/76 de 23 de Outubro e da Portaria 677/77 de 4 de Novembro, para os Conselhos Directivo, Administrativo e Pedagógico e da portaria 679/77 de 8/4 para a gestão pedagógica (conselho Pedagógico) que viera a ser substituída por uma outra Portaria em 1980 (Portaria 970/80 de 12/11) e ainda por um Decreto-Lei, de 31/

- 7/86, o Decreto-Lei 211-B/86 de 31/7 que, por sua vez, ainda haveria de ser substituído pelo Despacho 8/SERE/89 de 8/2;
- c) «*ilegalização*» das Associações de Estudantes por não serem objecto de menção em quaisquer diplomas mencionados na alínea b) a não ser no Decreto-Lei 211-B/86;
  - d) formalização da participação dos pais através da Lei 7/77 de 1/2 e do Despacho Normativo 122/79 de 1/6;
  - e) início da desconcentração territorial administrativa prevista no Decreto-Lei 408/71 através da criação das delegações regionais da Direcção Geral de Pessoal e Administração, através do Decreto-Lei 259-A/80 de 6/8;
  - f) garantia da igualdade formal de acesso à escola a todos os alunos através da política de construções escolares, auxílios económicos directos e transportes escolares, refeições e material escolar.

Sociologicamente, este período pode ser considerado de «*normalização ou seja, de definição de fronteiras entre a sociedade civil e o Estado, com o último a restabelecer a sua predominância sobre a primeira*». (Stoer, 1988, p. 85)

Administrativamente, este período consideramo-lo como de regulamentação, **burocratização e controle da acção dos professores, dos estudantes e dos pais por parte do Estado**. É o regresso da Escola ao isolamento da vida e às formas de hierarquização social que a caracterizaram como instituição reprodutora das desigualdades sociais através da sua regulamentação por um aparelho de poder representante da classe dominante.

Esta burocratização da Escola fez operar uma transformação no próprio conceito de democracia que estava subjacente à participação dos dirigentes membros da Escola passando-se a uma democracia representativa por troca com a democracia directa até então praticada.

Em consequência, dá-se um isolamento cada vez maior dos Conselhos Directivos em relação aos professores tanto mais que as competências destes eram tiradas a papel químico dos estatutos de 1947 e 1948, respectivamente para os Liceus e Escolas Industriais e Comerciais, todas elas Escolas Secundárias a partir de 1979. Os professores passaram a participar na Direcção Administrativa da Escola apenas na votação das listas para os Conselhos Directivos, reduzindo-se toda a outra participação a uma participação informal. No que toca à Direcção pedagógica também os professores ficaram subordinados ao poder executivo dos Conselhos Directivos que só respeitariam as recomendações dos Conselhos Pedagógicos, caso não contrariassem a lei e/ou se a sua concepção de democraticidade assim o impusesse. Só em 1986, pelo Decreto-Lei 211-B/86 se prescreveu finalmente que os Conselhos directivos deveriam respeitar as decisões do Conselho Pedagógico a menos que estas estivessem em contravenção legal.

Assim, a participação dos professores, neste período, é essen-

cialmente consultiva, informal, indirecta e, muitas vezes, conformista, isto apesar de os professores serem membros da organização escolar. Até o Conselho Pedagógico se transformou quase sempre em órgão de participação consultiva, indirecta e, nem sempre representativa já que, muitas vezes, os delegados de disciplina não eram eleitos.

Durante este período **os alunos** viram a sua participação reduzida a membros do Conselho Directivo e do Conselho Pedagógico, uma vez que as associações de estudantes estavam na clandestinidade desde 1976. Quanto à sua participação naqueles órgãos, que participação era ou poderia ser a deles em órgãos de Gestão? Argumentar-se-á que, pelo menos, representavam os interesses dos alunos o que é verdade. Mas a essência do problema está em que a Gestão é, por natureza, profissional (Formosinho, Fernandes e Lima, 1988b) e, por isso, os alunos foram desistindo da sua participação em Conselhos Directivos sobretudo, e muitas vezes, também do Conselho Pedagógico (ver Climaco, 1988, p. 82). «*A participação dos alunos não tem sido mais do que um exercício sem poder real*», conclui Climaco, 1988, p. 110. E nós concluímos: que exemplo mais triste, mais aberrante, mais negador dos direitos humanos do que aquele consignado no decreto-lei 376/80 de 12/9, artº 29º, ponto 79 da portaria 970/80, pontos 82.1 e 82.2 do Dec.-Lei 211-B/86 e pontos 47 e 47.1 do Despacho 8/SERE/89, ao prescreverem que os alunos alvos de processos disciplinares não podem estar presentes nas reuniões dos Conselhos de Turma? Temos de dar razão a Clímaco, (1988, p. 106), quando afirma *que «a gestão é, na prática, um feudo do corpo docente»*.

Por isso mesmo, os alunos sempre procuraram, mesmo na clandestinidade, eleger os dirigentes associativos, nas Associações de Estudantes. Era uma forma de exercerem o seu contrapoder e de lutarem, ainda que de uma forma indirecta contra a «**docentocracia**» (Ferreira, 1987). Por isso, a regulamentação do exercício do associativismo estudantil pela lei nº 33/87 de 11/7 e pelo Decreto 91-A/88 de 16/3 não fez mais *do «legitimar uma prática já enraizada nos estudantes do ensino secundário»*. (Ferreira, 1987)

**A participação dos alunos na direcção pedagógica e administrativa da Escola foi, durante este período, uma participação formal, indirecta, consultiva, cooptativa e autoritária-benevolente por parte dos Conselhos Directivos.**

**E no que diz respeito aos pais essa participação é essencialmente consultiva e informal** como resulta da Lei 7/77 e Desp. 122/79. Não têm direito a voto nas reuniões dos Conselhos de Turma para efeitos disciplinares nem nas reuniões dos Conselhos Pedagógicos e, por isso, as mais das vezes, fazem-se ouvir como público através da CONFAP, a menos que um Conselho Directivo de estilo participativo implemente na Escola os princípios, Paulo-Freireanos da participação para a conscientização e a pedagogia cívica, o que em qualquer dos casos, deviam fazer todos os Conselhos Directivos.

Não é por acaso que os pais participam tão pouco nas Associações de Pais e nas reuniões de encarregados de educação com os

Directores de Turma. “E que a Escola, «*com as suas fronteiras físicas e sociais*» pô-los à margem, uma vez que não realiza aquele princípio fundamental de Garcia-Hoz para a Comunidade Educativa: a comunicação contínua.

**Em síntese, o período em análise dá-nos a imagem de uma Escola Serviço Local do Estado que, apesar de ter uma gestão democrática não tem uma Direcção democrática porque a Direcção da Escola está nos serviços Centrais e (Regionais, a partir de 1987) do Ministério da Educação. Este sistema serve perfeitamente para manter a sociedade civil na ilusão de que governa a Escola e, ao mesmo tempo é o «tampão» de que fala Crozier entre as Escolas e a administração central.** Formosinho, (1986) já dissera que os professores elegiam os seus representantes no Conselho Directivo mas que o Ministério lhes roubava para seus intermediários em relação aos professores. Privadas de autonomia financeira, regulamentadas ao segundo e ao compasso na organização pedagógica, as Escolas e os professores sofrem de «burocratite aguda» e os Conselhos Directivos «entretêm-se» na interpretação difícil de regulamentos dispersos e desconexos. Mais que nunca, e ainda por cima num regime de democracia participativa à luz das Constituições de 1976, 1982 e 1989, e à luz da LBSE, as Escolas Portuguesas realizam o cume da centralização, da burocratização e dos obstáculos à implementação do princípio da prevalência da pedagogia sobre a administração. **“É este o resultado de um sistema onde a Direcção está fora da Escola. Por isso, o desencanto instalou-se nas Escolas: «com efeito, 40,3% das escolas do ensino secundário e 47,5% das escolas do ensino preparatório têm Conselhos Directivos não eleitos»** (Clímaco, 1988, p. 55). E tudo porque como diz Gournay *«se um indivíduo tem a impressão de que ao mais ínfimo dos seus projectos se arrisca a deparar-se-lhe a indiferença, a oposição ou a lentidão dos escalões superiores, deixará, com o tempo, de se interessar pelo seu trabalho e limitar-se-á a fazer o mínimo»*. **A Escola Serviço Local do Estado nega os fins da educação.**

#### **4.5 - O período de 1987 a 1990: O período da esperança e da mobilização em torno do debate da Reforma do Sistema Educativo**

Achámos por bem definir este período porque ele marca **dois factos fundamentais na constituição de um sistema participativo a saber:**

- o facto da tomada de consciência política e cívica da necessidade de priorizar as questões da educação, expressas na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86 de 14/10) e
- o facto da mobilização da sociedade civil (Pais, Professores e Alunos e de alguma classe política) em torno dos debates da Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

Cronologicamente, os factos marcantes deste período são os seguintes:

- 1 - Decreto-Lei 211-B/86 de 31/7: as associações de estudantes são novamente reconhecidas como público (Conselho Consultivo) e como membros da Escola na definição dos critérios pedagógicos para o lançamento do ano escolar;
- 2 - Lei 46/86 de 14/10 - lei de Bases do Sistema Educativo: estão garantidas no plano constitucional, a descentralização da administração escolar, a diversificação curricular, a participação dos interessados na administração da Escola;
- 3 - Decreto-Lei 3/87 de 7/1: aponta-se para a regionalização mas desconcentrando serviços de coordenação educativa pela criação das Direcções Regionais de Educação;
- 4 - Janeiro de 1987: é nomeada a Comissão de Reforma do Sistema Educativo.
- 5 - Desp. Conjunto 100/ME/88 de 22/6/88, II Série: iniciam-se experiências de autonomia» financeira das escolas, leia-se de flexibilização financeira;
- 6 - Janeiro de 1989: O Conselho Nacional de Educação, órgão por excelência da participação da sociedade civil, entra em funções;
- 7 - Decreto-Lei 43/89 de 3/2: regime da futura autonomia das escolas;
- 8 - Decreto-Lei nº 286/89 de 29/Agosto. São aprovados os novos planos curriculares contra o parecer do Conselho Nacional de Educação; e
- 9 - Decreto-Lei 361/89 de 18/10:- Lei Orgânica das Direcções Regionais de Educação. Intenção de criar estruturas municipais e intermunicipais de administração regional e local da educação.

**A principal característica deste período é, quanto a nós, a afirmação da sociedade civil contra o Estado.** O Estado, despindo as características de autoritário-benevolente próprias do período de 1976 a 86, transforma-se em Estado Consultivo (34) reclamando para si a autoria técnica, social e política da Reforma num processo pouco claro de desconcentração da administração escolar em que se tenta salvaguardar a possibilidade de participação dos cidadãos na administração da Escola mas, ao mesmo tempo, se tem como limite dessa participação a possibilidade do seu controle pelo Estado. O processo de aprovação dos novos planos curriculares contra o órgão consultivo (Conselho Nacional de Educação) parece ser disto um exemplo.

O período de 1987 a 90 mantém as mesmas características do período de 1976 a 1986 porque não foram produzidos ainda os instrumentos que possibilitam uma mudança no tipo de comportamento dos actores sociais escolares nem da administração da escola.

Conseguiram-se algumas vitórias tais como a aproximação de

alguns serviços às populações mas isto não muda a natureza da Escola Serviço Local do Estado.

Cometeu-se um erro estratégico: fazer da Reforma Curricular o fim da reforma do Sistema Educativo quando não estavam criadas as condições nem organizacionais nem administrativas para que essa reforma tivesse êxito. A menos que se quisesse que tudo ficasse na mesma.

Finalmente, já em 1990, chegou-nos às mãos um documento oriundo do Ministério da Educação, constituído por um projecto de Regulamento de Direcção da Escola. No seu capítulo II, Artº 13º o projecto mistura a Direcção, a Administração e a Gestão o que nos parece confuso pois que a Direcção e a Gestão são os dois instrumentos da Administração (Chiavenato, 1987. Formosinho Fernandes e Lima, 1988). O projecto reconhece a distinção entre Direcção e Gestão, tendo entre as duas a administração. Com que fim? Garantir o controle do Estado sobre a administração das Escolas?



## 5 - Conclusão

---

Chegados ao fim do nosso trabalho, duas conclusões fundamentais vêm ao nosso espírito:

- 1 - uma, pessimista, que em resultado da análise efectuada o modelo administrativo de Escola entre 1928 e 1989 tem sido o modelo de Escola Serviço Local do Estado;
- 2 - outra, mais optimista, que entre 1986 e 1990 foram dados passos importantes na concretização do modelo administrativo de Escola Comunidade Educativa mas que as consequências desses passos significativos ainda não chegaram às Escolas.

Analisando cada uma destas conclusões, verificamos que:

- 1 - A característica distintiva entre a Escola Salazarista e a Escola pós 25 de Abril é a liberdade de expressão dos seus actores sociais, com possibilidades do exercício da participação formal e informal, consultiva e indirecta na Escola.
  - Os pressupostos centralizadores de desconfiança da administração central em relação aos actores sociais escolares se mantêm na Escola pós 25 de Abril, através da regulamentação de toda a vida escolar, a compasso e ao cronómetro. **O que a democracia deu em participação tirou-o a Administração centralizada em regulamentação.**

- As funções do Conselho Pedagógico são basicamente as mesmas das dos Conselhos Escolares desde 1932;
- As funções dos Conselhos Directivos são quase as mesmas dos Reitor, Vice-Reitor e Secretário, nos estatutos de 1947 e 1948.
- **A administração central comportou-se até 25 de Abril de 1974, segundo uma atitude autoritária-coercitiva e, a partir daquela data, segundo uma atitude autoritária-benevolente;**
- O tipo de participação dos pais foi formalizada mas a atitude da escola para com eles continua a ser de simples atendimento e benevolente colaboração;
- O poder nas Escolas continua concentrado essencialmente nos professores.

2 - **Desconcentrar serviços não é descentralizar competências e conceder autonomia na concepção das políticas educativas.** A desconcentração é o processo pelo qual a administração central mantém para si as capacidades de concepção e controle das políticas e da acção educativa. É legítimo e recomendável que as utilize no que respeita às suas funções de poder de orientação, de superintendência e tutela. Quer isto dizer que a administração escolar se deve conduzir por princípios orientadores nacionais definidos pelo Estado mas que também existem princípios orientadores regionais e locais que devem ser definidos pelas Escolas. E parece-nos ser no equilíbrio entre o «bem» nacional e o «bem» regional e local que deve residir a autonomia das Escolas, respondendo por esta autonomia perante o Estado e perante a Comunidade Educativa.

Por outro lado, nunca poderão as escolas responder perante a Comunidade Educativa se esta não tiver mecanismos de participação nas decisões sobre o Projecto e as estratégias educativas a implementar na Escola. Por isso, não basta que os pais, os alunos e o professor possam emitir opiniões e eleger os seus representantes. É necessário criar um órgão onde eles possam tomar decisões. Esse órgão será o Conselho de Direcção para que se possa a seguir entregar a Escola à Gestão Profissional dos Professores.

## 6 · Notas e fontes primárias

---

- 1 - Preâmbulo do Decreto 12.425 de 2/10/26
- 2 - Virginia C. Almeida, in Mónica, p. 119
- 3 - A expressão é de Jacques Le Goff
- 4 - A expressão é de Carneiro Pacheco, em 7/7/35, na Covilhã, num discurso elogiando Salazar
- 5 - Salazar citado por Carvalho, 1986, p. 728
- 6 - Rómulo de Carvalho, p. 792
- 7 - Comissão de Estudo para a unificação do Ciclo Preparatório do Ensino Técnico e do 1º Ciclo do Ensino Liceal, 1960, p. 41
- 8 - Tavares Emídio, 1981, p. 202
- 9 - Rómulo de Carvalho, 1986, p.
- 10 - Salazar, Discursos (1928-1934) Coimbra, 1935
- 11 - Constituição de 1953, aprovada pelo Decreto 22.241 de 22/2/33
- 12 - Marry Mackler, citada por Stoer, 1986, p. 41
- 13 - P. Schmitter, citado por Stoer, p. 41
- 14 - Frase inserta no Decreto 21.014 de 21/3/32 para constar dos livros de leitura da 4ª Classe
- 15 - Preâmbulo do Decreto 20.741 de 11/1/32

- 16 - Preâmbulo do Decreto 22.477 de 20/4/33
- 17 - Preâmbulo do Decreto 20.741 de 11/1/32
- 18 - Preâmbulo do Decreto-Lei 22.581 de 26/5/33
- 19 - Decreto-Lei 20.741 de 11/1/32
- 20 - Artº 19º do Decreto-Lei 20.741 de 11/1/32
- 21 - Preâmbulo do Decreto 22.471 de 20/4/33
- 22 - Decreto 20.741 de 11/1/32, p. 89 do D. Governo
- 23 - Feliciano de Castilho, inserido do conjunto de princípios e máximas do Decreto 21.014 de 21/3/32
- 24 - A expressão é de Veiga Simão e evidencia a sua crença no potencial desenvolvimentista e cultural da educação
- 25 - Ponto 3 do preâmbulo do Decreto-Lei 408/71 de 27-9,
- 26 - Ponto 4 do preâmbulo do Decreto-Lei 408/71 de 27-9
- 27 - Idem, ponto 5
- 28 - Idem, ponto 6
- 29 - Idem, ponto 8
- 30 - Ponto 12 do preâmbulo do Decreto-Lei 408/71 de 27-9
- 31 - Estatutos do Ciclo Preparatório, artº 305º, alínea p
- 32 - Unesco - Para uma política da Educação em Portugal, Livros Horizonte, Lisboa, 1982, p. 35
- 33 - Utilizamos aqui a terminologia proposta por Lickert, Rensis, 1979 (ver referências)

## 7 · Referências

---

- ALVES PINTO, Conceição (1988) - Reflexão sobre o Projecto de Direcção e Gestão das Escolas do Ensino Básico e secundário - Correio Pedagógico, 4 ,16, 3º Suplemento.
- AMARAL, Freitas do - Curso de Direito Administrativo, Almedina, Coimbra, 1986.
- BLAU, Peter e Scott, Richard - Organizações Formais, Atlas, S. Paulo, 1970
- BRAGADA CRUZ, Manuel (Coordenador) - A educação na actividade Municipal (Série Estudos Autárquicos - CCRN, 1987
- CANÁRIO, Rui - Mudar a relação entre a Escola e a Comunidade, in Da diversidade de contextos à diversidade de Iniciativas, Série «Que Gestão», pps. 201-2o2, MEC/GEP, 1989
- CANOTILHO, J. - Directo Constitucional, Vol., II, Almedina, Coimbra, 1981
- CARVALHO, Rómulo de - História do Ensino em Portugal, F. C. Gulbenkian, 1986, Lisboa
- CHIAVENATO, Idalberto - Introdução à Teoria Geral da Administração, II Vol., MacGraw-Hill -S. Paulo 1987

- CLIMACO, Maria do Carmo (Coordenadora) e outros - Práticas de Gestão (Ensino Preparatório e Secundário), MEC/GEP, 1988
- DACAL, Gonzalo Gómez (1986) - Administración Educativa (Dicionário) Anaya, Madrid, 1986
- DELGADO, Manuel Lorenzo - Organizacion General de um Centro de EGB, in Sáenz, Oscar - Organizacion Escolar, pp. 169-187, Anaya, Madrid, 1985
- EMÍDIO, Tavares - Situação e Tendências nos Níveis de Ensino - Ensino Secundário, in Sistema de Ensino em Portugal, p. 202, F. C. Gulbenkian, Lisboa, 1981
- GARCIA-HOZ - Organizacion y direccion de centros Educativos, Cincel, Madrid, 1975
- GOURNAY, Bernard - Introdução à Ciência Administrativa, Publicações Europa-América, s.d.
- FERNANDES, António Sousa (1988) - A distribuição de competências entre a Administração central, Regional e Local e Institucional da Educação, in CRSE- A Gestão do Sistema Escolar, pp. 103-148. MEC/GEP
- FERREIRA, Henrique da Costa - Associações de estudantes: participação democrática na Escola ou oposição sistemática ao poder do Ministério da Educação, in Jornal «A Voz do Nordeste», ano III, n. 46 de 12-10-87, p. 10
- FORMOSINHO, João (1977): As Estruturas Escolares, in «Organização e Administração Escolar, Área de Análise Social e Organizacional da Educação, Unidade de Educação de Adultos, Universidade do Minho, Braga
- FORMOSINHO, João (1982): A Renovação Pedagógica numa Administração Centralizada, in Revista «O Ensino», n.ºs 7, 8, 9 e 10
- FORMOSINHO, João (1988a): Princípios para a Organização e Administração da Escola Portuguesa, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988): A Gestão do Sistema Escolar, MEC/GEP, pp. 53-102
- FORMOSINHO, João (1988b): A Igualdade em Educação, Textos de Apoio às Licenciaturas em Ensino, Universidade do Minho
- FORMOSINHO, João (1989a): De Serviço de Estado a Comunidade Educativa - Uma Nova Concepção para a Escola Portuguesa, in Revista de Educação, n.º 3/89, Universidade do Minho, Braga
- FORMOSINHO, João (1989b): A Direção das Escolas Portuguesas - da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada - Comunicação ao Congresso «A

Educação, o Socialismo Democrático e a Europa, Lisboa, Maio de 1989

FORMOSINHO, João (1989c): As Concepções do Professor - Texto para a Comissão de Reforma do Sistema Educativo, sobre a Condição do Professor, Braga, UM (Policopiado)

FORMOSINHO, João, FERNANDES, António Sousa e LIMA, Licínio (1988a): Ordenamento Jurídico da Direcção e Gestão das Escolas, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988): Documentos Preparatórios II, Lisboa, MEC/GEP, pp. 171-263

FORMOSINHO, João, FERNANDES, António Sousa e LIMA, Licínio(1988b): Administração e Gestão das Escolas Básicas e Secundárias e Centros de Educação Pré-Escolar, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988): Proposta Global de Reforma, Lisboa, MEC/GEP, pp.557-688

GAZENEUVE e VICTOROFF (1975): Dicionário de Sociologia, Lisboa, Editorial Verbo

GINER, Salvador (1976): Sociologia, Barcelona, Peninsula

LICKERT, Rensis (1979): Novos Padrões de Supervisão Escolar, S. Paulo, Livraria Pioneira Editora

LIMA, Licínio (1988a): Modelos de Organização das Escolas Básicas e Secundárias, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988): A Gestão do Sistema Escolar, Lisboa, MEC/GEP, pp. 149-196

LIMA, Licínio (1988b): A Gestão das Escolas Secundárias - A Participação dos Alunos, Lisboa, Livros Horizonte

MACHADO, Baptista (1982): Participação e Descentralização, Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976, Coimbra, Nova Almedina

## Títulos publicados:

- 1 - **A agricultura nos distritos de Bragança e Vila Real**  
Francisco José Terroso Cepeda – 1985
- 2 - **Política económica francesa**  
Francisco José Terroso Cepeda – 1985
- 3 - **A educação e o ensino no 1º quartel do século XX**  
José Rodrigues Monteiro e Maria Helena Lopes Fernandes – 1985
- 4 - **Trás-os-Montes nos finais do século XVIII: alguns aspectos económico-sociais**  
José Manuel Amado Mendes – 1985
- 5 - **O pensamento económico de Lord Keynes**  
Francisco José Terroso Cepeda – 1986
- 6 - **O conceito de educação na obra do Abade de Baçal**  
José Rodrigues Monteiro – 1986
- 7 - **Temas diversos – economia e desenvolvimento regional**  
Joaquim Lima Pereira – 1987
- 8 - **Estudo de melhoramento do prado de aveia**  
Tjarda de Koe – 1988
- 9 - **Flora e vegetação da bacia superior do rio Sabor no Parque Natural de Montesinho**  
Tjarda de Koe – 1988
- 10 - **Estudo do apuramento e enriquecimento de um pré-concentrado de estanho tungsténio**  
Arnaldo Manuel da Silva Lopes dos Santos – 1988
- 11 - **Sondas de neutrões e de raios Gama**  
Tomás d'Aquino Freitas Rosa de Figueiredo – 1988
- 12 - **A descontinuidade entre a escrita e a oralidade na aprendizagem**  
Raul Iturra – 1989
- 13 - **Absorção química em borbulhadores gás-líquido**  
João Alberto Sobrinho Teixeira – 1990

- 
- 14 - **Financiamento do ensino superior no Brasil – reflexões sobre fontes alternativas de recursos**  
Victor Meyer Jr. – 1991
  - 15 - **Liberalidade régia em Portugal nos finais da idade média**  
Vitor Fernando Silva Simões Alves – 1991
  - 16 - **Educação e loucura**  
José Manuel Rodrigues Alves – 1991
  - 17 - **Emigrantes regressados e desenvolvimento no Nordeste Interior Português**  
Francisco José Terroso Cepeda – 1991
  - 18 - **Dispersão em escoamento gás-líquido**  
João Alberto Sobrinho Teixeira – 1991
  - 19 - **O regime térmico de um luvissole na Quinta de Santa Apolónia**  
Tomás d'Aquino F. R. de Figueiredo - 1993
  - 20 - **Conferências em nutrição animal**  
Carlos Alberto Sequeira - 1993
  - 21 - **Bref aperçu de l'histoire de France – des origines à la fin du II<sup>e</sup> empire**  
João Sérgio de Pina Carvalho Sousa – 1994
  - 22 - **Preparação, realização e análise / avaliação do ensino em Educação Física no Primeiro Ciclo do Ensino Básico**  
João do Nascimento Quina – 1994
  - 23 - **A pragmática narrativa e o confronto de estéticas em *Contos de Eça de Queirós***  
Henriqueta Maria de Almeida Gonçalves – 1994
  - 24 - **“Jesus” de Miguel Torga: análise e proposta didáctica**  
Maria da Assunção Fernandes Morais Monteiro – 1994
  - 25 - **Caracterização e classificação etnológica dos ovinos churros portugueses**  
Alfredo Jorge Costa Teixeira – 1994
  - 26 - **Hidrogeologia de dois importantes aquíferos (Cova de Lua, Sabariz) do maciço polimetamórfico de Bragança**  
Luís Filipe Pires Fernandes – 1996

- 
- 27 - **Micorrização in vitro de plantas micropropagadas de castanheiro (*Castanea sativa* Mill)**  
Anabela Martins – 1997
- 28 - **Emigração portuguesa: um fenómeno estrutural**  
Francisco José Terroso Cepeda – 1995
- 29 - **Lameiros de Trás-os-Montes: perspectivas de futuro para estas pastagens de montanha**  
Jaime Maldonado Pires; Pedro Aguiar Pinto; Nuno Tavares Moreira – 1994
- 30 - **A satisfação / insatisfação docente**  
Francisco Cordeiro Alves – 1994
- 31 - **O subsistema pecuário de bovinicultura na área do Parque Natural de Montesinho**  
Jaime Maldonado Pires; Nuno Tavares Moreira – 1995
- 32 - **A terra e a mudança – reprodução social e património fundiário na Terra Fria Transmontana**  
Orlando Afonso Rodrigues – 1998
- 33 - **Desenvolvimento motor: indicadores bioculturais e somáticos do rendimento motor de crianças de 5/6 anos**  
Vítor Pires Lopes – 1998
- 34 - **Estudo da influência do conhecimento prévio de alunos portugueses na compreensão de um texto em língua inglesa**  
Francisco Mário da Rocha – 1998
- 35 - **La crise de Mai 68 en France**  
João Sérgio de Pina Carvalho Sousa – 1999
- 36 - **Linguagem, psicanálise e educação: uma perspectiva à luz da teoria lacaniana**  
José Manuel Rodrigues Alves
- 37 - **Contributos para um estudo das funções da tecnologia vídeo no ensino**  
Francisco Cordeiro Alves – 1998
- 38 - **Sistemas agrários e melhoramento dos bovinos de raça Mirandesa**  
Fernando Jorge Ruivo de Sousa – 1998

- 
- 39 - **Enclaves de clima Cfs no Alto Portugal – a difusa transição entre a Ibéria Húmida e a Ibéria Seca**  
Ário Lobo Azevedo; Dionísio Afonso Gonçalves; Rui Manuel Almeida Machado – 1995
- 40 - **Desenvolvimento agrário na Terra Fria – condicionantes e perspectivas**  
Duarte Rodrigues Pires – 1998
- 41 - **A construção do planalto transmontano – Baçal, uma aldeia do planalto**  
Luísa Genésio – 1999
- 42 - **Antologia epistolográfica de autores do séc. XIX-XX**  
Lurdes Cameirão – 1999
- 43 - **Teixeira de Pascoaes e o projecto cultural da “Renascença Portuguesa”**  
Lurdes Cameirão – 2000
- 44 - **Descargas atmosféricas – sistemas de protecção**  
Joaquim Tavares da Silva
- 45 - **Redes de terra – princípios de concepção e de realização**  
Joaquim Tavares da Silva
- 46 - **O sistema tradicional de exploração de ovinos em Bragança**  
Carlos Barbosa – 2000
- 47 - **Eficiência de utilização do azoto pelas plantas**  
Manuel Ângelo Rodrigues, João Filipe Coutinho – 2000
- 48 - **Elementos de física e mecânica aplicada**  
João Alberto Sobrinho Teixeira
- 49 - **A Escola Preparatória Portuguesa – Uma abordagem organizacional**  
Henrique da Costa Ferreira
- 50 - **Agro-ecological characterization of N. E. Portugal with special reference to potato cropping**  
T. C. Ferreira, M. K. V. Carr, D. A. Gonçalves – 1996

---

**51 · A participação dos professores na direcção da Escola  
Secundária, entre 1926 e 1986**  
Henrique da Costa Ferreira – 2002